UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

YASMIN DA CUNHA PAES

A UNIFIL COMO INSTRUMENTO PARA A INSERÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE PAZ DO ORIENTE MÉDIO (2011 - 2018)

Niterói
2018

YASMIN DA CUNHA PAES

A UNIFIL COMO INSTRUMENTO PARA A INSERÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE PAZ DO ORIENTE MÉDIO (2011 - 2018)

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Bacharelado em Relações Internacionais, como requisito parcial para conclusão do curso.

Orientadora:
Prof. Ma. Marianna Restum Antonio de Albuquerque

Niterói
2018

YASMIN DA CUNHA PAES

A UNIFIL COMO INSTRUMENTO PARA A INSERÇÃO BRASILEIRA NO PROCESSO DE PAZ DO ORIENTE MÉDIO (2011 - 2018)

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Bacharelado em Relações Internacionais, como requisito parcial para conclusão do curso.

Aprovada em 18 de julho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

____

Profª Ma. Marianna Restum Antonio de Albuquerque (Orientadora) - UFF

____

Prof. Dr. Eduardo Heleno de Jesus Santos (Leitor) - UFF

Niterói
2018

RESUMO

PAES, Yasmin da Cunha. **A UNIFIL como instrumento para a inserção brasileira no processo de paz do Oriente Médio (2011 - 2018).** 2018. 100 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estabeleceu, em 1978, uma operação de paz, a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em resposta à invasão de Israel ao Líbano. Desde então, a UNIFIL tem sido renovada periodicamente com a finalidade de manter a paz no sul do país. Em 2006, uma guerra entre Israel e o movimento xiita libanês Hezbollah implicou em mudanças substanciais na operação, e criou-se a Força-Tarefa Marítima (FTM) para garantir a segurança dos espaços marítimos libaneses. A FTM foi comandada por diversos países europeus de 2006 a 2011, ano em que a liderança passou a ser exercida pelo Brasil. O objetivo do presente trabalho é analisar a participação brasileira na FTM da UNIFIL, realizada por meio do envio de militares da Marinha do Brasil e de um navio de guerra brasileiro ao Líbano, à luz dos objetivos da política externa em posicionar o Brasil como ator protagonista no Sistema Internacional. Trabalha-se com a hipótese principal de que a participação nesta operação de paz aumenta o capital político brasileiro para se inserir no processo de paz do Oriente Médio. Para cobrir o objetivo proposto, este trabalho utiliza uma metodologia de caráter qualitativo, com a leitura de bibliografia especializada, consulta e análise de documentos das instituições e organizações relacionadas e realização de entrevistas com militares da Marinha do Brasil. O trabalho busca analisar a evolução das operações de paz no âmbito da Organização das Nações Unidas, investigar o contexto histórico libanês e o desenvolvimento da UNIFIL ao longo dos anos, analisar a participação brasileira em operações de paz, revisar o relacionamento do Brasil com o Oriente Médio e, por fim, realizar um balanço da liderança brasileira na FTM de 2011 a 2018. O principal resultado do trabalho consiste na comprovação da hipótese formulada inicialmente: a participação brasileira na UNIFIL contribui para que o Brasil seja visto como um ator relevante na região do Oriente Médio, desempenhando o papel de figura mediadora, conciliadora, coerente e imparcial.

Palavras-chave: Operações de Paz das Nações Unidas. Política Externa Brasileira. Marinha do Brasil. UNIFIL. Força-Tarefa Marítima. Líbano. Brasil.

ABSTRACT

PAES, Yasmin da Cunha. **UNIFIL as an instrument for the Brazilian insertion in the Middle East peace process (2011 - 2018).** 2018. 100 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

In 1978, the United Nations Security Council established a peace-keeping operation, the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), as a response to Israel's invasion of Lebanon. Since then, UNIFIL has been renewed periodically with the aim to maintain peace at the south of the country. In 2006, a war between Israel and the Lebanese Shiite movement Hezbollah has led to substantial changes in the operation, and a Maritime Task Force (MTF) was created to ensure the safety of the Lebanese maritime area. The MTF has been led by several European countries from 2006 to 2011, when the leadership began to be exercised by Brazil. The purpose of this work is to analyze the Brazilian participation at the MTF-UNIFIL, carried out by sending troops from the Brazilian Navy and a Brazilian warship to Lebanon, in the light of the foreign policy objectives in positioning Brazil as one of the main actors in the International System. The main hypothesis is that the participation in this operation increases the Brazilian political capital to be part of the Middle East peace process. To cover the proposed objective, this work uses a qualitative methodology developed by the analysis of specialized bibliography and official documents, and conducting interviews with military officers of the Brazilian Navy. The work seeks to analyze the evolution of peace operations within the framework of the United Nations, to investigate the Lebanese historical context and the development of UNIFIL over the years, to analyze the Brazilian participation in peace operations, to review Brazil's relationship with the Middle East and to review the Brazilian leadership in the MTF from 2011 to 2018. The main result of this work is the confirmation of the initially formulated hypothesis: the Brazilian participation in UNIFIL contributes to Brazil being seen as a relevant actor in the Middle East region, playing the role of a mediating, conciliatory, coherent and impartial figure.

Keywords: United Nations Peace Operations. Brazilian Foreign Policy. Brazilian Navy. UNIFIL. Maritime Task Force. Lebanon. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AI-5	Ato Institucional nº 5
AMO	Área de Operações Marítimas
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
CAEPE	Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CI Op Paz	Centro de Instruções de Operações de Paz
CIASC	Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPKO	Departamento de Operações de Paz
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ELP	Exército de Libertação da Palestina
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPCO FTM-UNIFIL	Estágio de Preparação para Comandantes e Oficialidade da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano
ESG	Escola Superior de Guerra
ESL	Exército do Sul do Líbano
FDI	Forças de Defesa de Israel
FTM	Força-Tarefa Marítima
GVI/GP	Grupos de Visita e Inspeção e Guarnição de Presa
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado
LAF	Forças Armadas Libanesas
LBDN	Livro Branco da Defesa Nacional
LEA	Liga dos Estados Árabes
MAROPS	Seção de Operações Marítimas
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MIO	Operações de Interdição Marítima
MONUSCO	Missão das Nações Unidas na República Democrática do

	Congo
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OLP	Organização para Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
ONUSAL	Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI	Política Externa Independente
PND	Política Nacional de Defesa
R2P	Responsabilidade de Proteger
TCC	País Contribuinte de Tropas
UA	União Africana
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNAVEM III	Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNMIK	Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo
UNMISET	Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste
UNMOGIP	Grupo Observador Militar das Nações Unidas na Índia e Paquistão
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste
UNTAG	Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição na Namíbia
UNTSO	Organização das Nações Unidas para Supervisão da Trégua

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

As operações de paz consistem atualmente em um dos mais efetivos mecanismos de segurança coletiva empregados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Inicialmente, o envio de militares desarmados com a função de observadores foi feito a partir de 1948 devido ao estabelecimento da operação denominada "Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua" (UNTSO) no Oriente Médio na época das guerras árabe-israelenses. No entanto, será somente em 1956 com a criação da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou, pela primeira vez, o envio de militares completamente armados para monitorar a cessação das hostilidades no contexto da crise do Canal de Suez. A finalidade era a de garantir um cessar-fogo, a retirada das tropas estrangeiras no Egito e o restabelecimento da paz e segurança internacionais. Desde então, o CSNU vem autorizando operações de paz com o uso de forças armadas para atuar sob a égide da ONU. Em 1978, Israel invadiu o sul do Líbano com o objetivo de expulsar a Organização de Libertação da Palestina (OLP) desse país. Diante de tal agressão, o CSNU estabeleceu a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), operação de paz vigente até os dias atuais.

Em 2006, o acirramento das tensões entre o braço militar do partido xiita libanês Hezbollah e o governo de Israel provocou uma guerra que durou 34 dias e devastou grande parte da infraestrutura libanesa. Diante dessa situação, a UNIFIL teve seu mandato alterado e se tornou uma operação de paz mais robusta para garantir a paz no sul do Líbano. Devido ao bloqueio marítimo que Israel impôs no entorno marítimo libanês, a UNIFIL se tornou a primeira operação de paz a contar com um componente naval, com a criação da Força-Tarefa Marítima (FTM). Operando desde 2006 em águas internacionais e nas águas territoriais libanesas, a FTM foi liderada por diversos países, todos eles membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Entretanto, em 2011 o Brasil foi escolhido para ocupar ao comando da FTM e se tornou o primeiro país não membro da OTAN a fazê-lo.

É nesse contexto de atuação que o presente trabalho se insere. A presença brasileira em operações de paz tem sido importante aspecto que envolve tanto a política externa quanto a política de defesa do país. Se a primeira diz respeito à imagem do país no exterior e à confiança dada pelos demais países às ações brasileiras, prezando pela ampliação de sua influência internacional, a segunda se remete à capacidade de o país dispor de meios adequados em termos de equipamento e pessoal para emprego da força, condição essencial para uma potência regional. A atuação brasileira no Líbano faz parte do empreendimento da chamada política externa "ativa e altiva", elaborada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da

Silva e seu Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Esse direcionamento de política externa procura posicionar o Brasil como ator relevante em áreas estratégicas do globo, mesmo que distantes no entorno estratégico brasileiro, como é o caso do Oriente Médio.

Dessa maneira, o objetivo principal deste trabalho é analisar a participação brasileira na UNIFIL à luz dos objetivos da política externa brasileira de consolidar o Brasil como ator político presente no processo de paz do Oriente Médio imposto pela Organização das Nações Unidas. A finalidade deste estudo consiste em responder a seguinte questão: em que medida a participação brasileira na UNIFIL contribui para aumentar o poder político do Brasil como mediador da paz no Oriente Médio? Para tanto, esse esforço de pesquisa trabalha com a hipótese principal de que liderar a Força-Tarefa Marítima da UNIFIL corrobora para elevar o capital político brasileiro na região, fomentando a consolidação de um papel de mediador perante as questões do Oriente Médio e contribuindo para a manutenção de relações amistosas tanto com o Líbano quanto com Israel e com os demais países árabes da região.

A metodologia utilizada no trabalho é de natureza essencialmente qualitativa. Assim, as principais ferramentas de pesquisa consistem na revisão da bibliografia e literatura especializada referente ao tema; na análise documental através da coleta de dados em documentos da Organização das Nações Unidas, do Ministério das Relações Exteriores e da Defesa brasileiros; e na realização de entrevistas com militares da Marinha do Brasil, com o fim de identificar os principais benefícios e interesses brasileiros em participar da UNIFIL. Essa estratégia metodológica contribuirá para delinear uma visão ampla das causas e efeitos na política externa e de defesa do Brasil, sem, entretanto, se propor a esgotar o tema.

O marco temporal relaciona-se diretamente com o objetivo principal do trabalho: o Brasil está engajado no comando da FTM desde 2011, se tornando o país que mais tempo ocupou essa posição desde o início das operações da Força em 2006. Entretanto, a pesquisa não se resumirá a abordar somente o período de 2011 a 2018. Faz-se necessário analisar períodos históricos anteriores à participação brasileira na UNIFIL. O trabalho conta com uma revisão histórica da Guerra Civil do Líbano (1975-1990), seu respectivo impacto regional, a implantação da UNIFIL em 1978, a ocupação israelense no sul do país (1982-2000), e a análise da guerra de 2006, determinante para a criação da FTM. Além disso, será analisada a trajetória da participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas, que teve início em 1956 com a UNEF I e se estende até os dias atuais. Será averiguada também a política externa brasileira em relação ao Oriente Médio, de forma a compreender as mudanças nela ocorridas desde a segunda metade do século XX até o governo de Lula da Silva, o qual se relacionou mais estreitamente com a região em comparação com as gestões anteriores.

A importância de estudar esse tema está diretamente vinculada ao entendimento das aspirações brasileiras de obter maior participação política no ambiente multilateral, notadamente utilizando a Organização das Nações Unidas como plataforma de atuação. A Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) colocam a participação em operações de paz das Nações Unidas como uma das ações estratégicas prioritárias do Estado brasileiro, na medida em que elas coincidam com os interesses nacionais e contribuam para a projeção de poder e adestramento das Forças Armadas brasileiras. Assim, tal assunto interessa aos mais diversos segmentos da sociedade civil, uma vez que a PND, a END e o LBDN se baseiam largamente em princípios constitucionais, especialmente aqueles expostos no artigo 4º da Constituição Federal.

Dessa maneira, é de grande relevância relacionar o debate sobre a contribuição brasileira em tais missões com o cumprimento dos objetivos de uma política externa "ativa e altiva" formulada pelo então Ministro Celso Amorim e pelo Presidente Lula da Silva. Como a entrada brasileira na UNIFIL somente se deu no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff busca-se entender se a política externa do governo anterior teve continuidade nesse governo e também no governo do atual Presidente Michel Temer.

Investigar esse tema também concorre para se compreender os impactos que possam advir na preparação e emprego dos meios de força necessários para o desempenho da operação, colocando-se em evidência a Marinha do Brasil. Além disso, trata-se de assunto pouco discutido na academia, o que reforça a possível contribuição para a discussão e produção científica na área das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos.

Para cobrir os objetivos propostos, este trabalho se divide em três partes, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo se ocupará da análise sobre a história e evolução das operações de paz das Nações Unidas. As operações de paz se institucionalizaram como mecanismo *ad hoc* da Carta das Nações Unidas e possuem seus fundamentos legais baseados nos capítulos VI, VII e VIII desta Carta. Será utilizada a divisão geracional proposta por Kenkel (2013) e Bigatão (2013) de maneira a identificar a evolução teórica e prática sofrida pelas operações de paz ao longo dos anos, a superação de desafios e dificuldades, os fracassos, as operações bem sucedidas e as melhorias alcançadas por elas. Além disso, o capítulo conta com uma análise sobre os conceitos de soberania e Responsabilidade de Proteger, noções fundamentais para se compreender as operações de paz regidas pelo capítulo VII, o qual autoriza o uso da força nessas missões.

Após essa revisão sobre o desenvolvimento das operações de paz ao longo dos anos, o segundo capítulo tem por finalidade analisar uma operação de paz específica: a UNIFIL. Para

tanto, o capítulo se propõe a revisitar o passado de instabilidade do País dos Cedros, os principais eventos ocorridos durante a Guerra Civil libanesa e as ingerências externas perpetradas tanto por parte de Israel quanto por parte da Síria.

Em 1978, a invasão israelense no Líbano justificou o estabelecimento da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) criada pelo Conselho de Segurança mediante as Resoluções S/RES/425 (1978)[1] e S/RES/426 (1978)[2], com o objetivo de garantir um cessar-fogo imediato, a retirada das tropas israelenses do território libanês e o respeito à soberania do Líbano. Entretanto, a presença israelense no País dos Cedros durou duas décadas. Como vimos, em 2006, ataques entre o movimento xiita Hezbollah e Israel na fronteira entre os dois países causaram uma guerra que durou mais de um mês e arrasou a infraestrutura do pequeno país árabe. Devido à gravidade da situação, o Conselho de Segurança autorizou um novo mandato, a Resolução S/RES/1701 (2006)[3], com a finalidade de reforçar a UNIFIL em número de tropas e equipamentos para melhor se adequar à situação vigente. A pedido do Primeiro-Ministro libanês, Fouad Siniora, a UNIFIL passou a contar com uma Força-Tarefa Marítima, se tornando a primeira operação de paz a possuir um componente naval integrado a suas atividades.

Por fim, o terceiro capítulo tem o propósito de verificar a já tradicional participação brasileira em operações de paz, além de propor uma reflexão sobre os motivos e interesses que levam o país a mobilizar recursos para atuar nessas missões. Será analisada a política externa brasileira para o Oriente Médio e como a participação brasileira na UNIFIL contribui para o estreitamento de relações entre o Brasil, Líbano e Israel. Finalmente, o capítulo avaliará a liderança brasileira na FTM a partir de 2011, com o objetivo de compreender os impactos dessa participação não só para a Marinha do Brasil como também para as políticas externa e de defesa brasileiras, contribuindo para a construção do papel de mediador desempenhado pelo Brasil nas questões relacionadas ao Oriente Médio.

Em seguida, serão apresentadas as considerações finais, em que serão recapitulados os argumentos centrais abordados durante este esforço de pesquisa que corroboram para responder satisfatoriamente a hipótese proposta nesta introdução. Também, serão assinaladas

1 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 425, 19 de março de 1978, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425(1978), acesso em 30 Jun. 2018.

2 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 426, 19 de março de 1978, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/426(1978), acesso em 30 Jun. 2018.

3 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1701, 11 de agosto de 2006, disponível em https://undocs.org/S/RES/1701(2006), acesso em 30 Jun. 2018.

novas linhas de pesquisa que partem da publicação deste trabalho, uma vez que a presente pesquisa em nenhum momento se propõe a esgotar o tema aqui desenvolvido. Junto à conclusão, as entrevistas utilizadas no trabalho serão anexadas em sua íntegra, com a finalidade de respaldar as considerações aqui expostas.

2 **HISTÓRIA E EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (1948-2018)**

O presente capítulo tem por objetivo pormenorizar a história e a evolução das operações de paz ao longo dos mais de 70 anos da Organização das Nações Unidas (ONU). Tal explicação é relevante para a pesquisa, uma vez que nos capítulos posteriores será oferecida uma visão mais aprofundada sobre a Força Interina das Nações Unidas no Líbano – a partir de agora referenciada por sua sigla em inglês, UNIFIL – e sobre a participação brasileira em operações de paz, utilizando a nossa presença na UNIFIL como estudo de caso. Portanto, o propósito deste capítulo é o de compreender como as operações de paz se institucionalizaram no seio da ONU e se tornaram elemento fundamental do aparato de segurança coletiva do Sistema Internacional.

2.1 As operações de paz e seus fundamentos legais

Primeiramente, é importante destacar que as operações de paz não se encontram explicitamente referenciadas na Carta das Nações Unidas de 1945. Os redatores da Carta não previram a necessidade do emprego de tais missões, mesmo que ações semelhantes de prevenção de conflitos e manutenção da paz já tenham sido realizadas pela Liga das Nações nas décadas de 1920 e 1930, com o envio de observadores e forças militares para monitorar a situação em zonas de conflito e áreas de cessar-fogo (BIGATÃO, 2013).

Entretanto, diante de conflitos locais emergentes no pós-Segunda Guerra Mundial, missões com o objetivo de prevenir conflitos e apaziguar hostilidades entre Estados passaram a ser aprovadas pela ONU, por meio de seu principal órgão para paz e segurança: o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão que por excelência decide se há ameaça à paz e à segurança internacional e possui poderes coercitivos para aprovar mandatos referentes às operações de paz (BIGATÃO, 2013). Dessa maneira, Bigatão (2013) apropriadamente define as operações de paz como mecanismos *ad hoc* da Carta das Nações Unidas, ou seja, operações que foram criadas como medida de contingência aos eventos que emergiram no pós-guerra, mas que não deixam de possuir fundamentos legais para serem estabelecidas. Tais fundamentos encontram-se nos capítulos VI, VII e VIII da Carta de São Francisco.

O capítulo VI, denominado “Solução Pacífica de Controvérsias”, refere-se aos meios pacíficos de solução de controvérsias que, segundo o artigo 33, podem ser: negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais ou qualquer outro meio pacífico à escolha do CSNU. É papel do CSNU decidir os meios adequados para solucionar as controvérsias em pauta no Conselho. Ademais, o capítulo

deixa claro que quaisquer membros e também não membros das Nações Unidas podem solicitar ao Conselho a análise e investigação de uma controvérsia da qual sejam parte, sendo convidados a participar sem voto (caso não sejam membros do CSNU) dos encontros do relacionados a esse tema.

Já o capítulo VII discorre sobre "ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão", e seus principais artigos são o 41, 42 e 43. O primeiro trata sobre medidas que não envolvem o emprego de forças armadas, como por exemplo, sanções econômicas, interrupção de meios de comunicação diversos – terrestres, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos – e também o rompimento de relações diplomáticas. Caso essas medidas não surtam efeito, o artigo 42 prevê a utilização de forças aéreas, navais ou terrestres, o que envolve a realização de bloqueios, demonstrações e quaisquer operações que o CSNU julgue necessárias para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. As forças armadas dos membros das Nações Unidas podem ser convocadas pelo Conselho de maneira a cumprir as operações previstas, de acordo com o artigo 43. O capítulo VII é o único em toda a Carta que contém disposições sobre o uso da força, incluindo o direito à legítima defesa individual ou coletiva presente no artigo 51, sendo esta sempre e imediatamente comunicada ao CSNU.

O capítulo VIII aborda a cooperação e coordenação da ONU em relação a acordos e entidades regionais que possam ser utilizados em uma ação regional para a consecução da paz e segurança internacional. Em primeiro lugar, são priorizados os meios pacíficos de solução de controvérsias – todos aqueles citados no capítulo VI – e, caso estes não obtenham o resultado previsto, os acordos ou entidades regionais podem ser usados para empreender ações coercitivas sempre sob autorização do CSNU, conforme o capítulo VII. Um exemplo da utilização do capítulo VIII é a cooperação entre a ONU e a União Africana (UA) em operações de paz, visto que, devido ao panorama político marcado por conflitos irresolutos, a África é o continente de maior estabelecimento de operações de paz da ONU.

2.2 Duas gerações e "Uma Agenda para a Paz"

Uma vez detalhados os fundamentos jurídicos das operações de paz, faz-se necessário descrever o desenvolvimento das mesmas ao longo da história da organização. Para tanto, será utilizada como base a divisão em gerações feita por Bigatão (2013) e Kenkel (2013), que refletem as transformações ocorridas não só no cenário internacional como também na ONU. Segundo Kenkel, a progressão das gerações se deu de forma cumulativa, ou seja, com o passar do tempo lições foram aprendidas a partir de fracassos e concretizadas em alterações

de mandatos – dessa maneira, uma mesma operação pode mudar de geração com modificações em seu mandato. De igual forma, apesar de as gerações se moldarem em épocas determinadas (Guerra Fria e pós-Guerra Fria, por exemplo), dependendo do seu propósito, operações de gerações passadas podem ser estabelecidas no escopo temporal de uma geração subsequente. Ainda de acordo com Kenkel, são três os principais fatores que devem ser levados em conta na distinção de uma geração para outra: o nível de força militar empregado; o tipo e profundidade das atividades conduzidas por contingentes civis; e o aumento da distribuição de responsabilidades entre a ONU e outras organizações regionais.

A primeira geração de operações de paz – também denominada de "operações tradicionais" – tem seu surgimento nos primeiros anos da organização, já no contexto de Guerra Fria. O entendimento de conflito se baseava na noção de guerra regular, ou seja, conflito entre dois ou mais Estados com forças armadas prontamente identificadas entre si (BIGATÃO, 2013). Neste cenário, em 1948 eclodiu a Primeira Guerra Árabe-Israelense e o CSNU enviou uma operação de militares observadores desarmados, a "Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua" (UNTSO), criada pela Resolução S/RES/50 (1948)[4] para monitorar o cessar-fogo entre árabes e israelenses na região da Palestina. Operações de primeira geração são compostas por pessoal desarmado ou levemente armado, possuindo regras de engajamento muito restritas em relação ao uso da força (KENKEL, 2013). Elas são embasadas no capítulo VI, logo, são preparadas para supervisionar e fomentar o progresso dos meios de solução pacífica de controvérsias expostos neste capítulo. As operações de paz são regidas por três princípios básicos, que posteriormente seriam modificados: o consentimento da nação anfitriã; imparcialidade entre as partes em conflito; e o não uso da força por tropas das Nações Unidas. Kenkel define brevemente a denominada "Santíssima Trindade" das operações de paz, originalmente cunhada por Bellamy e Williams (2010) em seu livro "*Understanding Peacekeeping*":

> O consentimento da nação anfitriã é um pré-requisito para evitar a violação do direito de não intervenção dos Estados anfitriões; a imparcialidade é necessária para assegurar o funcionamento efetivo da missão, devido à manutenção da credibilidade com todas as partes envolvidas; e o não uso da força reflete a ideia de que a ONU não é parte de um determinado conflito,

4 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 50, 29 de maio de 1948, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/50(1948), acesso em 25 Abr. 2018.

> mas sim uma presença enviada para auxiliar na sua resolução. (Tradução livre[5], KENKEL, 2013, p. 126)

Para Kenkel, apesar de a UNTSO e o Grupo Observador Militar das Nações Unidas na Índia e Paquistão (UNMOGIP), criado em 1949, terem sido as primeiras operações de paz autorizadas sob a égide do capítulo VI, a grande inovação veio com a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) para monitorar a Crise de Suez em 1956. A UNEF I possuía um grande contingente militar, completamente armado, atuando sob regras rigorosas para o uso da força (somente permitido em casos de legítima defesa) e serviu como força de monitoramento da retirada das tropas estrangeiras do Egito. Esta operação estabeleceu-se como importante precedente para todas as futuras missões autorizadas pelo CSNU, uma vez compreendido que grupos menores desarmados em nada seriam úteis para a resolução de conflitos com graus mais elevados de violência, como era o caso de Suez (KENKEL, 2013). Um fato curioso é que foi a partir desta operação que as tropas desdobradas adotaram o nome de "capacetes-azuis" – por conta da cor do capacete que utilizavam como identificação das tropas[6]. Além disso, foi a primeira vez que o Brasil enviou militares para participar de uma operação de paz da ONU.

Apesar de contarem com contingentes armados, operações de primeira geração possuem uma natureza passiva e se caracterizaram por congelar conflitos, ao invés de contribuírem para a sua solução (KENKEL, 2013). Isso será fator determinante para o estabelecimento e desenvolvimento de missões de segunda geração, preocupadas com a promoção de um ambiente propício para a resolução de conflitos e de suas causas subjacentes (KENKEL, 2013). Como dito anteriormente, as gerações de operações de paz possuem escopos temporais delimitados, como situa Bigatão:

> As operações de manutenção da paz de primeira geração vigoraram até o final da década de 1980, e durante este período foram colocadas em execução 13 missões, compostas tanto por pessoal desarmado (forças de observação), como por tropas armadas (forças de paz). O baixo número de missões operacionalizadas neste período, longe de significar uma diminuição dos conflitos internacionais, representa a paralisia do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria devido à

---

[5] **Do original:** *The consent of the host nation is a prerequisite for avoiding the violation of the host states' right to non-intervention; impartiality is necessary in order to assure the effective functioning of the mission due to the maintenance of credibility with all sides involved; and the non-use of force reflects the idea that the UN is not a party to a given conflict but rather a presence sent to assist in its resolution.*

[6] Informação disponível em https://nacoesunidas.org/onu-conta-a-historia-missoes-de-manutencao-de-paz-que-completa-68-anos-de-existencia/, acesso em 25 Abr. 2018.

> falta de consenso entre seus membros permanentes. (BIGATÃO, 2013, p. 6)

Com o fim da Guerra Fria e do congelamento do Conselho de Segurança, um grande número de operações passou a ser autorizado, configurando o pós-Guerra Fria como o momento de maior atuação da ONU (BIGATÃO, 2013). Ainda em 1988, as Forças de Manutenção de Paz das Nações Unidas foram agraciadas com o Prêmio Nobel da Paz[7] e, entre esse ano e 1999, foram estabelecidas 40 operações de paz (BIGATÃO, 2013). O pós-Guerra Fria também foi um período de grandes mudanças na natureza dos conflitos, em que "novas guerras" – conflitos preponderantemente intra-estatais, ambientados em contextos mais complexos e mais violentos – começaram a emergir, alarmando a comunidade internacional em relação a temas humanitários (KENKEL, 2013).

Dessa maneira, as operações de paz de segunda geração foram caracterizadas pelo aumento de atividades civis no âmbito das missões, que abrangiam desde ajuda humanitária e questões relacionadas à violação de direitos humanos até o monitoramento de processos políticos e econômicos, como a supervisão de eleições e reestruturação da infraestrutura econômica, institucional e da administração pública; ademais, houve o aumento do emprego de componentes policiais (BIGATÃO, 2013; KENKEL, 2013).

Como aludido previamente, a diferença substancial entre as operações tradicionais e as de segunda geração é a preocupação em contribuir de fato para a resolução e prevenção de conflitos, o que justifica a denominação em operações multidimensionais, multidisciplinares ou multifuncionais. Outro fator importante para estas operações é a manutenção das restrições ao uso da força, isto é, militares e policiais possuem armamento, mas somente têm permissão de utilizá-los para sua legítima defesa. Kenkel (2013), a partir da leitura de Alex Bellamy, resume seis fatores característicos dessas operações:

> Missões de segunda geração: ocorrem dentro de um contexto de violência contínua; num contexto de "novas guerras"; assumem novas tarefas civis; devem interagir com um número crescente de atores humanitários em emergências complexas; muitas vezes experimentam mudanças paulatinas em seus mandatos; e sofrem de uma lacuna considerável na relação entre seus meios e fins. (Tradução livre[8], BELLAMY *apud* KENKEL, 2013, p. 128)

---

7 Informação disponível em https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1988/, acesso em 26 Abr. 2018.

8 **Do original:** *Second-generation missions: take place within a context of ongoing violence; in a context of "new wars"; take on new civilian tasks; must interact with an increasing number of humanitarian actors in*

É neste momento de mudanças no sistema internacional e aumento da implementação de operações de paz que o então Secretário-Geral das Nações Unidas, o egípcio Boutros Boutros-Ghali, redigiu um documento substancial para a normatização, classificação e institucionalização das operações de paz no sistema ONU: "Uma Agenda para a Paz"[9] de 1992, seguido de seu documento complementar "Suplemento de Uma Agenda para a Paz"[10] de 1995. Eles contêm as definições e objetivos de atuação de cada atividade da ONU estabelecida em acordo com os capítulos VI, VII e VIII já mencionados. Dessa maneira, os documentos normatizaram cinco tipos de atividades:

a) Diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*): são ações diplomáticas visando a prevenção da ocorrência de conflitos entre Estados ou dentro de Estados, assim como a prevenção da escalada ou propagação de disputas já existentes entre as partes. Elas podem implicar na utilização de efetivos militares, o que se configura como um deslocamento preventivo de tropas com o consentimento das partes envolvidas (em inglês, *preventive deployment*). Essas ações são baseadas nos meios de solução pacífica de controvérsias listados no capítulo VI da Carta da ONU.

b) Promoção da paz (*peacemaking*): são ações que se situam após o início de um conflito e têm por objetivo estabelecer um acordo entre as partes em disputa para que se cessem as hostilidades, utilizando os meios de solução pacífica de controvérsias do capítulo VI (negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais).

c) Manutenção da paz (*peacekeeping*): são ações que demandam a presença das Nações Unidas no campo de ocorrência do conflito, ou seja, o desdobramento de tropas militares, policiais e/ou civis no terreno. Elas exigem o consentimento das partes. O *peacekeeping* pode envolver ações tanto preventivas quanto de promoção da paz, englobando as duas iniciativas citadas acima. Como incluem o desdobramento de tropas armadas (com restrição ao uso da força, somente autorizado em casos de legítima defesa), as ações de *peacekeeping* não se

---

complex emergencies; often experience creeping shifts in their mandates; and suffer from a considerable gap in the relationship between their means and ends.

9 Relatório do Secretário-Geral (A/47/277-S/24111) de 17 de junho de 1992, disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277, acesso em 05 Mai. 2018.

10 Relatório do Secretário-Geral (A/50/60-S/1995/1) de 03 de janeiro de 1995, disponível em http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm, acesso em 05 Mai. 2018.

encaixam totalmente nem no capítulo VI nem no capítulo VII e Bigatão (2013) comenta que alguns pesquisadores situam-nas no imaginário "capítulo VI e meio".

d) Imposição da paz (*peace-enforcement*): são ações coercitivas empregadas pelo CSNU baseadas no capítulo VII da Carta, ou seja, operações em que o uso da força armada é permitido para restaurar ou manter a paz e segurança internacionais. Como são medidas coercitivas previstas na Carta, elas por definição não necessitam do consentimento das partes. A ONU não possui forças armadas próprias, logo, recorre-se ao artigo 43 do capítulo VII, no qual os membros das Nações Unidas colocam a disposição da organização os recursos materiais e humanos necessários para a realização dessas operações.

e) Consolidação da paz (*post-conflict peacebuilding*): caso as iniciativas citadas acima sejam bem-sucedidas, são necessárias ações para fortalecer a infraestrutura do ambiente recém-apaziguado, de maneira a construir uma paz duradoura e evitar a deflagração de novos conflitos no futuro. Tais iniciativas envolvem atividades de reconstrução da infraestrutura política, econômica, social e administrativa do Estado afetado, com a participação ativa dos fundos, programas e agências das Nações Unidas. Há a possibilidade também do uso de efetivos militares para a consecução dos objetivos propostos.

Retornando à discussão sobre as gerações de operações de paz, é importante ressaltar que as cinco iniciativas delimitadas são apenas instrumentos explicativos e de orientação para a atuação da ONU nos temas de resolução de controvérsias. Dessa maneira, é contraproducente tentar inserir cada geração em uma das cinco categorias, uma vez que – semelhante às gerações – elas também podem interagir entre si. Por exemplo, segundo Kenkel (2013), a segunda geração de operações de paz preconiza o núcleo do que será entendido como *peacebuilding*, uma vez que o aumento das atividades civis no terreno fomenta ações para a consolidação da paz. Entretanto, de acordo com o autor, será a quarta geração de operações de paz que irá propor um entendimento mais aprofundado de *peacebuilding*, como veremos adiante.

2.3 Terceira geração: soberania e direitos humanos em cheque

Apesar de a segunda geração reunir exemplos bem sucedidos de operações como a UNTAG na Namíbia, a ONUMOZ em Moçambique, e a ONUSAL em El Salvador, foram as experiências fracassadas em Ruanda, Somália e Bósnia que abriram espaço para o surgimento da terceira geração de operações em paz: as de *peace-enforcement* – ou imposição da paz

(KENKEL, 2013). Os três exemplos de fracasso citados decorreram principalmente da falha da ONU em atender adequadamente nestas missões aqueles três princípios inerentes às operações de paz: consentimento, imparcialidade e não uso da força. Dessa maneira, a terceira geração tem como marca o aumento do uso da força e mandatos autorizados com base no capítulo VII, em concomitância com um aumento dos esforços humanitários.

Essas operações, por serem utilizadas como medidas coercitivas, não necessitam do consentimento das partes envolvidas, como se observa na definição de *peace-enforcement* de "Uma Agenda para a Paz". De acordo com o capítulo VII, esgotados todos os mecanismos de resolução pacífica de controvérsias, o CSNU é a autoridade correta para julgar atos que ameacem a paz e a segurança internacional, podendo assim, autorizar operações de imposição da paz com um aumento na permissão do uso da força, seguindo os pressupostos do artigo 42 da Carta citado anteriormente.

Os fracassos da década de 1990 motivaram a convocação do Painel de Alto-Nível sobre Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas, cujo objetivo foi o de revisar as atividades da ONU relacionadas à paz e segurança e propor recomendações práticas e concretas para auxiliar a organização a melhorar sua atuação. Um dos resultados desse Painel foi a elaboração do Relatório Brahimi[11], assim chamado porque o foi presidido pelo ex-Ministro do Exterior da Argélia, Lakhdar Brahimi. Nele, são propostas 69 recomendações para a melhora da atuação da ONU em operações de paz diante das experiências mal sucedidas do passado, fazendo referências às iniciativas delineadas em "Uma Agenda para a Paz", como o aumento nos esforços de prevenção e reconstrução no pós-conflito e o estabelecimento de mandatos mais coerentes e realistas. Segundo Kenkel (2013), o Relatório Brahimi é um documento crucial para se entender as operações de paz modernas e suas adaptações a guerras mais complexas e aos novos aparatos tecnológicos utilizados nas operações.

Com a terceira geração, abre-se um espaço para a discussão sobre soberania e a responsabilidade dos Estados diante de claras violações aos direitos humanos. O debate sobre o direito das Nações Unidas em intervir nos assuntos internos de um Estado foi recorrentemente levantado ao longo dos anos de existência da organização e não raro é considerado um dilema moral. A soberania é um dos principais direitos salvaguardados aos Estados na Carta das Nações Unidas, através do princípio da não intervenção. De forma

---

[11] Relatório da Assembleia Geral (A/55/305–S/2000/809) disponível em https://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf, acesso em 12 de Mai. 2018.

paralela, a Carta assegura os direitos humanos como direitos inalienáveis a todos os indivíduos. Os questionamentos propostos são: em que momento Estados podem interferir em outros Estados para proteger e garantir os direitos fundamentais dos indivíduos ameaçados? Em que momento a relação entre direitos humanos e soberania se verticaliza? Se é dever dos membros das Nações Unidas proteger os direitos humanos, até onde vai a responsabilidade dos Estados de proteger os direitos dos indivíduos de um Estado que falhou em garanti-los?

Uma das primeiras proposições para solucionar as questões acima foi a do diplomata sudanês Francis Deng que, na época em que ocupou o cargo de Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para as Pessoas Internamente Deslocadas, a partir de 1993, desenvolveu a ideia de "soberania como responsabilidade" (BELLAMY, 2009). Segundo Deng, um Estado, para gozar legitimamente do direito à igualdade soberana, deve primar pela proteção dos direitos humanos de seus cidadãos. Caso falhe no cumprimento deste dever, este Estado necessita recorrer à comunidade internacional, pois "soberania como responsabilidade" envolve o compromisso do mesmo em manter seus pares cientes da situação em seu país. Bellamy (2009) resume o principal ponto do conceito de Deng:

> O corolário da soberania como responsabilidade é a prestação de contas. Através deste conceito, o Estado anfitrião é responsável perante seus cidadãos e a sociedade internacional, e esta última assume a responsabilidade de assistir o Estado anfitrião ou, em casos extremos, de agir sem o consentimento do Estado para proteger os direitos fundamentais de pessoas internamente deslocadas. (Tradução livre[12], BELLAMY, 2009, p. 23)

O caso do genocídio de 1994 em Ruanda é um exemplo infeliz da inação frente a um cenário de extrema violência. O fracasso da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) em prevenir a carnificina nesse país pode ser explicado não só pelo fato de a operação ter regras de engajamento e mandato limitados ao capítulo VI, mas também porque nenhum Estado se propôs a colocar suas tropas na linha de frente para defender a população ruandesa – como se verificou no esvaziamento da missão diante da escalada da violência. Se soberania é uma questão de responsabilidade não só de um Estado para com seus indivíduos, mas também de seus pares quando aquele falha, o resultado brutal em Ruanda deve ser considerado um fracasso da comunidade internacional em cumprir com as suas responsabilidades.

---

[12] **Do original:** *The corollary of sovereignty as responsibility is accountability. Through this concept, the host state is made accountable both to its citizens and to international society, and the latter acquires a responsibility to assist the host state or, in extreme cases, to act without the state's consent in order to protect the fundamental rights of IDPs [Internally Displaced People].*

Sucessor de Boutros-Ghali, o Secretário-Geral Kofi Annan, de Gana, também se preocupou em abordar a questão, principalmente após a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na crise no Kosovo, em 1999, atuação que não foi autorizada pelo CSNU. É importante destacar que, mesmo não possuindo a legalidade necessária para atuar, a operação da OTAN foi a primeira a ter uma motivação predominantemente humanitária, encaixando-se como uma operação de *peace-enforcement* (KENKEL, 2013). Diante disso e de maneira semelhante a Francis Deng, Kofi Annan propôs duas definições de soberania e como elas interagem com a proteção dos direitos humanos em seu artigo intitulado "*Two concepts of sovereignty*"[13] publicado no "*The Economist*" em 1999. Segundo Bellamy (2009):

> A primeira concepção de soberania, que Annan denominou "soberania tradicional", sustenta que as nações têm o direito de determinar sua própria forma de governo e sustenta que esse direito só pode ser protegido por uma regra robusta de não intervenção que proíbe os fortes de se intrometerem nos assuntos dos fracos e de minar seu direito ao autogoverno. A segunda concepção sustenta que soberania implica responsabilidades e que o fracasso de um governo em cumprir essas responsabilidades pode legitimar, e de fato exigir, interferências externas nos assuntos desse governo soberano. As discussões anteriores demonstram que tais ideias não são inteiramente novas, nem são antitéticas em relação à soberania. As relações entre governantes e governados há muito são motivo de preocupação de outros Estados, e o título "soberano" raramente – ou nunca – dá aos Estados a liberdade de agir como bem entendessem. (Tradução livre[14], BELLAMY, 2009, p. 15)

No ano anterior, Kofi Annan já havia retirado da própria Carta das Nações Unidas a interpretação de que soberania implica responsabilidade em seu discurso aos diplomatas britânicos da Fundação Ditchley, antes mesmo da intervenção no Kosovo ser levada a cabo em 1999 (BELLAMY, 2009). Segundo ele:

---

13 Artigo disponível em https://www.economist.com/node/324795, acesso em 07 Mai. 2018.

14 **Do original:** *The first conception of sovereignty, what Annan labelled 'traditional sovereignty', holds that nations have a right to determine their own form of government and maintains that this right can only be protected through a robust rule of non-intervention which prohibits the strong from meddling in the affairs of the weak and from undermining their right to self-government. The second conception holds that sovereignty entails responsibilities and that a government's failure to fulfil those responsibilities might legitimize, indeed require, external interference in that sovereign's affairs. The preceding discussions demonstrate that such ideas are not entirely new, nor are they antithetical to sovereignty. Relations between rulers and the ruled have long been the concern of other states, and the title 'sovereign' has rarely – if ever – given states a free hand to act as they pleased.*

> Na realidade, essa "antiga ortodoxia" [soberania tradicional] nunca foi absoluta. Afinal, a Carta foi emitida em nome dos "povos", não dos governos, das Nações Unidas. O seu objetivo não é apenas preservar a paz internacional – por mais importante que seja - mas também "reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana". A Carta protege a soberania dos povos. Nunca foi concebido como uma licença para os governos pisarem nos direitos humanos e na dignidade humana. Soberania implica responsabilidade, não apenas poder. (Tradução livre[15], ANNAN, 1998)

A ideia de soberania como responsabilidade inspirou debates que culminaram no seminal conceito de Responsabilidade para Proteger (*Responsibility to Protect* ou R2P) elaborado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, sigla em inglês para *International Commission on Intervention and State Sovereignty*). A ICISS foi formada a partir da iniciativa do governo do Canadá contando com o apoio de Kofi Annan, o qual solicitou que a comissão fosse independente e tivesse lugar fora do sistema ONU por motivos políticos (BELLAMY, 2009). A comissão foi presidida pelo ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália Gareth Evans e pelo ex-diplomata argelino Mohammed Sahnoun, junto a mais dez especialistas, que elaboraram o conceito de R2P. Em seu relatório "*The Responsibility to Protect*"[16] lançado em dezembro de 2001, a R2P pode ser resumida como a responsabilidade primária dos Estados em proteger seu próprio povo do genocídio, atrocidades em massa e limpeza étnica. Caso esse Estado se recuse ou não possua condições para isso, a responsabilidade transfere-se para a comunidade internacional de maneira subsidiária e residual.

A principal diferença entre a R2P e as formulações anteriores sobre "soberania como responsabilidade" de Deng e Annan é a intenção da ICISS de fornecer aos agentes da segurança internacional os meios concretos para que se possa agir em três frentes de responsabilidade: prevenir, reagir e reconstruir, resumidas abaixo:

---

[15] **Do original:** *In reality, this "old orthodoxy" [traditional sovereignty] was never absolute. The Charter, after all, was issued in the name of "the peoples", not the governments, of the United Nations. Its aim is not only to preserve international peace — vitally important though that is — but also "to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person". The Charter protects the sovereignty of peoples. It was never meant as a licence for governments to trample on human rights and human dignity. Sovereignty implies responsibility, not just power*. Discurso disponível em https://www.un.org/press/en/1998/19980626.sgsm6613.html, acesso em 21 Mai. 2018.

[16] Disponível em http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf, acesso em 07 Mai. 2018.

> A. A responsabilidade de prevenir: abordar tanto as causas primárias quanto as causas diretas de conflitos internos e outras crises provocadas pelo homem que colocam as populações em risco.
> B. A responsabilidade de reagir: responder a situações de necessidade humana imperativa através da implementação de medidas apropriadas, que podem incluir medidas coercivas, como sanções e acusações internacionais, e em casos extremos, intervenção militar.
> C. A responsabilidade de reconstruir: prover, particularmente após uma intervenção militar, assistência completa com recuperação, reconstrução e reconciliação, abordando as causas do dano que a intervenção foi projetada para deter ou evitar. (Tradução livre[17], ICISS, 2001, p. xi)

Apesar de a ICISS enfatizar que, das três responsabilidades, a de prevenir é a mais importante, foi a responsabilidade de reagir que obteve maior desenvolvimento dentro do relatório. Dessa forma, faz-se necessário destacar a contribuição fundamental do mesmo em estabelecer seis de condições concretas a serem avaliadas de maneira anterior à intervenção. São elas: "autoridade correta, causa justa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e razoáveis perspectivas de sucesso" (ICISS, 2001, p. 32, tradução nossa). Ademais, como se nota pela utilização dos termos "prevenir, reagir e reconstruir", a R2P está intrinsecamente relacionada ao *modus operandi* das operações de paz, como explica Albuquerque:

> [o] conceito busca uma maior sistematização das normas da intervenção, para dotá-las de critérios mais objetivos, com ênfase nas políticas de proteção das vítimas. O conceito estabelece que os Estados não podem ser indiferentes a violações de direitos humanos em situações de conflito, visão que legitima e reforça as medidas de *peacekeeping* e *peace enforcement*. (ALBUQUERQUE, 2016, p. 40)

Como dito anteriormente, ao propor a criação da comissão, o governo do Canadá procurou suporte da ONU, que se manifestou por meio do apoio do então Secretário-Geral Kofi Annan, desde que a comissão atuasse de modo independente. Entretanto, após a publicação do relatório, a ONU foi a organização que mais endossou e incorporou o conceito de R2P em suas atuações (KENKEL, 2012). Segundo Kenkel (2012), dentre os principais documentos podemos citar o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e

---

[17] ***Do original:*** *A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk. B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention. C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.*

Mudanças denominado "*A More Secure World: Our Shared Responsibility*"[18] publicado em 2005, o qual propõe novos entendimentos ao conceito de segurança coletiva e aborda os conceitos de soberania e responsabilidade à luz da definição de R2P da ICISS. Kofi Annan, na esteira do Painel de Alto Nível, publicou seu próprio relatório, "*In Larger Freedom*"[19], o qual insta à organização a preservar três liberdades: para viver em medo, para viver sem miséria e para viver com dignidade (ALBUQUERQUE, 2016), inter-relacionando os conceitos de segurança, desenvolvimento e direitos humanos e citando nominalmente a Responsabilidade de Proteger em seu texto (KENKEL, 2012).

Ainda segundo Kenkel (2012), o mais importante documento será a Declaração da Cúpula Mundial (A/RES/60/1, *2005 World Summit Outcome*)[20], de 2005, na qual a R2P foi oficialmente adotada pelos chefes de Estado mundiais, o que por sua vez permitiu a operacionalização do conceito e sua consequente utilização para justificar o estabelecimento de operações de paz embasadas nos capítulo VI e VII:

> Cada Estado individualmente tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o seu incitamento, através de meios apropriados e necessários. Nós aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, apropriadamente, encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento de uma capacidade de alerta antecipada. (Tradução livre[21], A/RES/60/1, 2005)

Posteriormente, observou-se que alguns países do Sul Global portaram-se de maneira crítica à adoção irrestrita do conceito de R2P, dentre eles o Brasil. Em 2011, a Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Maria Luiza Ribeiro Viotti, propôs o conceito de Responsabilidade ao Proteger[22] (RWP, sigla em inglês de *Responsibility while Protecting*),

---

18Disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf, acesso em 15 Mai. 2018.

19 Disponível em http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf, acesso em 14 Mai. 2018.

20 Nações Unidas, Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 60/1, 16 de setembro de 2005, disponível em http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf , acesso em 14 Mai 2018.

21 **Do original:** *Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.*

22 Documento A/66/551–S/2011/701, disponível em http://undocs.org/A/66/551, acesso em 14 Mai. 2018.

o qual concebe que o recurso à intervenção e consequentemente à R2P deve ser utilizado com parcimônia e em último caso, depois de exauridos todos os meios de solução pacífica de controvérsias. A proposta brasileira veio na esteira das intervenções mal sucedidas na Líbia e na Síria que, por não cumprirem rigorosamente os critérios de intervenção determinados pela ICISS, resultaram no agravamento dos conflitos já existentes, colocando em grande vulnerabilidade as populações civis desses países.

O Relatório do Painel de Alto Nível de 2005 também foi o documento que criou o Conselho de Direitos Humanos, substituto da antiga Comissão de Direitos Humanos, agora subordinado à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O Conselho tem como principal objetivo a promoção universal do respeito aos direitos humanos e foi criado com a finalidade de fortalecer o comprometimento da ONU com a proteção destes. Além disso, Comissão para Construção da Paz também foi concebida no Relatório do Painel e tem por objetivo coordenar de maneira coerente a consolidação da paz em cenários de pós-conflito, promovendo uma paz duradoura. Retornando ao debate sobre as gerações de operações de paz, nota-se que a Comissão está intrinsecamente relacionada com a quarta geração: as operações de *peacebuilding*.

2.4 Quarta e quinta gerações: *peacebuilding* e modelos híbridos

Diferentemente das operações de segunda geração – em que o aumento das atividades desempenhadas por civis tem lugar durante o período de hostilidades – as operações de *peacebuilding* ou consolidação da paz ocorrem precisamente no pós-conflito e têm por objetivo promover uma paz duradoura em um ambiente recém-saído de confrontos que prejudicaram a infraestrutura política, institucional, econômica e social daquela região ou país. Dessa maneira, as operações de *peacebuilding* costumam emergir em cenários em que as iniciativas delimitadas em "Uma Agenda para a Paz" já foram realizadas; assim, as missões de *peacebuilding* são estabelecidas como elemento complementar e fundamental para a consolidação da paz no país afetado. Em sua forma mais robusta, essas operações envolvem elevado uso da força em concomitância com o aumento das atividades civis de maneira mais intrusiva (BELLAMY *apud* KENKEL, 2013).

Com o surgimento das operações de *peacebuilding*, podemos notar a progressão das gerações com o passar do tempo. No início, as missões "congelavam conflitos" (as operações tradicionais) e logo passou a ser patente a necessidade das operações contribuírem de fato para a resolução daquela contenda (a segunda geração). O aumento no uso da força para auxiliar na consecução dos objetivos do mandato gerou grandes debates sobre a interação

entre soberania e responsabilidade e começou a ser aplicado em cenários mais complexos e de grande ameaça ou violação aos direitos humanos (a terceira geração). As operações de *peacebuilding* fomentaram o entendimento de que, mesmo findos os esforços em prevenir e reagir, é necessário consolidar a paz alcançada e atacar as causas subjacentes que possam deflagrar um novo conflito. Em "Uma Agenda para Paz", as ações a serem realizadas nessas operações foram destacadas:

> As operações de promoção da paz e manutenção da paz, para serem verdadeiramente bem-sucedidas, devem incluir esforços abrangentes para identificar e apoiar estruturas que tenderão a consolidar a paz e promover um sentimento de confiança e bem-estar entre as pessoas. Por meio de acordos que encerram conflitos civis, elas podem incluir o desarmamento das partes anteriormente em conflito e a restauração da ordem, a custódia e possível destruição de armas, repatriação de refugiados, assessoria e treinamento para o pessoal de segurança, monitoramento de eleições, esforços para proteger os direitos humanos, reforma ou fortalecimento de instituições governamentais e promoção de processos formais e informais de participação política. (Tradução livre[23], A/47/277, 1992)

Kenkel (2013) nos fala ainda de uma forma mais extrema de *peacebuilding*: a administração transitória, na qual o exercício da soberania de um país ou território é transferido para a operação de paz temporariamente, como ocorreu na Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) e na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) em 1999. O exemplo tradicional de operação de paz de quarta geração é a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), operação que progrediu desde os esforços em diplomacia preventiva, transformando-se em uma operação de *peacekeeping* e depois de *peace-enforcement* (após o trágico terremoto de 2010) para agora desempenhar atividades características de *peacebuilding*.

Kenkel (2013) define ainda uma quinta geração de operações de paz, tipificadas por seu caráter híbrido, ou seja, operações que possuem comandos mistos, em que atuam tanto tropas da ONU quanto de outras organizações regionais. Exemplos dessa interação entre as

---

[23] **Do original:** *Peacemaking and peace-keeping operations, to be truly successful, must come to include comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people. Through agreements ending civil strife, these may include disarming the previously warring parties and the restoration of order, the custody and possible destruction of weapons, repatriating refugees, advisory and training support for security personnel, monitoring elections, advancing efforts to protect human rights, reforming or strengthening governmental institutions and promoting formal and informal processes of political participation.*

organizações podem ser notados principalmente em operações na Europa (caso do Kosovo, onde a OTAN e a ONU atuaram em diferentes frentes), e na África, com o esforço da União Africana em promover ações de resolução de conflitos tanto de maneira individual quanto em cooperação com a ONU – caso da UNAMID, Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur, no Sudão.

Diante dessa breve exposição sobre a história e evolução das operações de paz no seio da ONU, o capítulo subsequente se ocupará da análise de uma operação específica, a UNIFIL no Líbano, criada em 1978 e cuja presença brasileira desde 2011 é objeto da presente pesquisa. Busca-se compreender o cenário político volátil do Líbano e seu histórico de intervenções, fatos motivadores das diversas alterações sofridas na UNIFIL durante seus exatos 40 anos de existência.

3 UMA OPERAÇÃO DE PAZ PARA O LÍBANO: HISTÓRIA, CONFLITOS E PAZ NO PAÍS DOS CEDROS

Após a exposição sobre a evolução e história das operações de paz no âmbito das Nações Unidas, o presente capítulo se ocupará da trajetória de uma das mais antigas operações de paz da ONU: a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Para tanto, será necessário revisitar o passado de conflitos do Líbano, desde o início da Guerra Civil em 1975, passando pelas invasões israelenses de 1978 e 1982. Nesse contexto, a presença síria também foi determinante para o acirramento das tensões que duraram até a década de 1990. Em 1978, diante da primeira invasão perpetrada por Israel no Líbano, a UNIFIL foi estabelecida para garantir um cessar-fogo e a retirada israelense de território libanês. A ocupação de Israel durou duas décadas e este capítulo irá analisar os principais embates internos e externos que fomentaram a instabilidade no País dos Cedros. Em 2006, uma nova invasão israelense provocou uma guerra que durou 34 dias e mudou drasticamente o contexto de operações da UNIFIL, fazendo com que a missão fosse a primeira operação de paz a contar com um componente naval: a Força-Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL.

3.1 Tempos de guerra no País dos Cedros (1975-1978)

No dia 13 de abril de 1975, um embate entre cristãos e palestinos em um bairro ao sul de Beirute provocou o estopim das chamadas Guerras do Líbano, conflitos que se estenderam até o ano de 1990. O presente capítulo não tem por objetivo se aprofundar nas minúcias das guerras, mas sim revisar de maneira ampla os eventos mais marcantes dos primeiros anos de violência no País dos Cedros. A grande ingerência externa durante o conflito – na qual Israel e Síria colocam-se como principais interventores – atrai a atenção desta pesquisa, uma vez que a invasão israelense no sul do Líbano, em 1978, foi fator decisivo para a implantação de uma operação de paz na região, a UNIFIL.

É preciso retornar aos auspícios da independência libanesa para se entender o jogo político e confessional que governa o país. Com a dissolução do Império Otomano ao fim da Primeira Guerra Mundial e a criação do Acordo de Sykes-Picot, a França passou a exercer controle sobre a região onde hoje se encontram o Líbano e a Síria a partir de 1920. Apesar de os libaneses terem adquirido sua independência formal em 1926, com a promulgação da Constituição patrocinada pela França, a população não ficou satisfeita, pois almejava total desprendimento do domínio francês (MAALOUF, 2011).

É somente no ano de 1943, com a saída definitiva dos franceses e o estabelecimento de um Pacto Nacional não escrito que podemos falar de uma independência libanesa de fato. O Pacto reconheceu a existência de 18 comunidades confessionais e, segundo Maalouf (2011), as principais são: cristã maronita católica, cristã greco-ortodoxa, cristã greco-melquita, cristãos caldeus, armênios católicos e ortodoxos, judeus, além das comunidades muçulmanas sunita, xiita, drusa, ismaelita e alauíta.

De maneira a promover certo equilíbrio entre essas comunidades, o Pacto estabeleceu um concerto político-confessional (ou confessionalismo político) no qual a presidência da República e o comando do Exército seriam ocupados por católicos maronitas, o cargo de Primeiro-Ministro seria exercido por um muçulmano sunita e a presidência do Parlamento seria de posse de um muçulmano xiita. O Parlamento, composto por 128 cadeiras, também foi dividido proporcionalmente entre cristãos e muçulmanos. O Pacto se baseou no censo de 1932, no qual as maiorias demográficas eram os maronitas e os muçulmanos sunitas os quais, por consequência, foram os maiores favorecidos tomando posse dos cargos mais altos (MAALOUF, 2011).

É importante ressaltar que o Pacto, ao realizar uma divisão política entre as comunidades confessionais, favorecia as famílias mais proeminentes de cada comunidade, o que provocou o surgimento de um sistema clientelista e consequentemente foi germe de uma fragilidade política própria do Estado libanês. É com base nesse Estado enfraquecido que a ingerência externa afetou fortemente o jogo de poder do país. Massoulié *in* Maalouf (2011) destaca um aspecto de ambiguidade na maneira como o Estado libanês se formou e que possivelmente justificaria as ambições expansionistas da Síria e de Israel:

> [...] o Acordo de 1943 exigia o compromisso das comunidades cristãs e muçulmanas a renunciarem respectivamente seus projetos de integração com o Ocidente e de unificação com o mundo árabe (leia-se Síria). Uma dupla negação que, segundo o jornalista Alfredo Nacache, não faria do Líbano uma nação. (MASSOULIÉ *apud* MAALOUF, 2011, p. 223)

Outro fator causador de instabilidade no território libanês foi a massiva imigração de refugiados palestinos resultante das Guerras Árabe-Israelenses de 1948 e 1967. A concentração se deu majoritariamente no sul do país e na capital Beirute. Tal fato causou forte insatisfação entre comunidades como a dos cristãos maronitas e serviu de fonte para maiores conflitos sociais, dada a inegável marginalização política e social sofrida pelos palestinos (MAALOUF, 2011). Campos de refugiados foram transformados em verdadeiros guetos nos

quais a influência da Organização para Libertação da Palestina (OLP) e de seu principal movimento, o *Fatah*[24] de Yasser Arafat, crescia cada dia mais (LAGARDE, 2015). A militarização de guerrilhas palestinas apoiadas por movimentos armados também foi um elemento desestabilizador no Líbano, pois os palestinos passariam a atacar o inimigo israelense a partir da fronteira ao sul (MAALOUF, 2011).

Além disso, o episódio do Setembro Negro[25], em 1970, perpetrado pelo rei Hussein da Jordânia, massacrou milhares de palestinos nesse país e provocou uma nova onda de migração para o Líbano e para a Síria (MAALOUF, 2011). Milícias cristãs se opuseram à presença palestina firmada pelo *Fatah* e por grupos árabes e muçulmanos pró-palestinos e isto marcou a primeira fase da guerra no Líbano (LAGARDE, 2015). Com a multiplicação dos combates, Beirute se tornou uma cidade dividida entre cristãos e muçulmanos pela chamada “linha verde” e quem ousasse cruzá-la assinava sua própria condenação de morte, evidenciando o extremo ao qual a violência chegou no país.

Segundo Maalouf (2011), as motivações da guerra estão intrinsecamente ligadas ao Pacto de 1943, uma vez que, com o crescimento da instabilidade política e social, houve a formação de dois blocos políticos que se consolidaram ao longo das hostilidades. Um primeiro de predomínio cristão seguia uma linha liberal-conservadora e desejava a preservação integral do Pacto; dentro desse bloco se destacavam milícias como a falangista, criada por Pierre Gemayel, os Tigres, o Exército Marada, os Guardiões dos Cedros e o Exército do Sul do Líbano (ESL) – este último recebendo amplo apoio do governo de Israel. Já o segundo, era majoritariamente muçulmano e de inspiração progressista, esquerdista ou revisionista e ansiava por uma revisão ou anulação do Pacto, com raízes em diversas vertentes nacionalistas árabes e também socialistas. Esse grupo formou a Frente Progressista e se aliou

---

24 O *Fatah* é um dos principais movimentos em prol da resistência palestina contra Israel. Fundado no final dos anos 1950, a tradução de seu acrônimo árabe é “Movimento de Libertação Nacional da Palestina” e um de seus principais líderes foi Yasser Arafat. Por décadas o *Fatah* foi o partido dominante da OLP. Seu braço armado denominado “A Tempestade” possuía representantes em diversos países árabes, mas suas operações armadas contra Israel eram majoritariamente realizadas a partir de suas bases no Líbano e na Jordânia. Com a sua expulsão desses países nos anos 1970 e 1980, o *Fatah* mudou sua estratégia combativa em relação a Israel e adotou uma postura mais diplomática prezando pela negociação entre as partes e renunciando ao seu braço armado. O exemplo dessa conduta mais pacifista foi a assinatura dos Acordos de Oslo que criaram a Autoridade Nacional da Palestina. Informação disponível em https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/10/hamas-fatah-goal-approaches-171012064342008.html, acesso em 27 Jun. 2018.

25 O Setembro Negro foi uma série de embates entre combatentes palestinos conhecidos como *fedayins* e o exército da Jordânia, ocorridos em setembro de 1970. O rei Hussein da Jordânia autorizou seu exército a investir contra os guerrilheiros palestinos a fim de expulsar a resistência palestina firmada pela OLP naquele país. O número de mortos do massacre diverge, variando entre 2.000 e 3.000. Os conflitos provocaram uma grande leva de imigrantes palestinos que se refugiaram no Líbano e na Síria. Informação disponível em http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/09/oriente-medio-relembra-40-anos-do-setembro-negro.html, acesso em 27 Jun. 2018.

à OLP; ademais, contava com milícias vindas de diversos partidos políticos, como o Partido Social Progressista, o Partido Sírio Nacional Socialista, o Partido Comunista Libanês, dentre outros. Dessa forma, o autor constata que a Guerra Civil Libanesa tem uma natureza política inegável, em detrimento de concepções ocidentalizadas de ser um conflito de essência estritamente confessional ou ideológica.

Cabe destacar nesse ínterim a intervenção da Síria que surpreendentemente mudou de lados no decorrer da guerra. Numa primeira fase dos conflitos, a Síria intervinha indiretamente ao apoiar o bloco progressista e pró-palestino contra os cristãos, no qual o Exército de Libertação da Palestina (ELP) – formado por palestinos aliados à Damasco – lutou junto com a OLP (MAALOUF, 2011). Entretanto, com o desenrolar da guerra e a derrota do lado cristão, a Síria trocou de aliados e passou a apoiar o lado que antes era seu inimigo. O ELP, inclusive, se tornaria um dos principais antagonistas da OLP. De acordo com Lagarde (2015):

> Em 1º de junho [de 1976], o exército sírio entra no Líbano e lança, com a ajuda dos cristãos, uma vasta ofensiva contra a OLP e seus aliados libaneses. Os falangistas atacam o campo de refugiados de Tal al-Zaatar, último bastião palestino em território cristão. Após cinquenta e dois dias de cerco, mais de 2 mil palestinos e libaneses muçulmanos serão massacrados. A presença militar síria no Líbano é admitida em outubro durante uma reunião de cúpula em Riyad. Esta impõe uma trégua a todos os beligerantes e a presença de uma "força de dissuasão árabe" constituída, no essencial, pelo contingente sírio que já está no local. é o inicio da tutela síria sobre o país do cedro. A partir de então, Damasco vai se dedicar, por meio de alianças muitas vezes instáveis, a apoiar sempre o lado que melhor servir a seus interesses, tirando proveito de uns e de outros. (LAGARDE, 2015, p. 153)

A intervenção síria prenunciou que o pior estava por vir, iniciando um período de violência extrema no território libanês. Uma nova invasão, desta vez por conta de Israel, viria a ocorrer na noite entre 14 e 15 de março de 1978: era a Operação Litani, em represália aos ataques palestinos vindos da fronteira. Com um total de 30 mil soldados israelenses cruzando a fronteira sul até as margens do rio Litani, o objetivo era exterminar a presença palestina na região e reivindicar a chamada "fronteira certa" até a qual o Estado de Israel deveria ser soberano e implantar uma zona desmilitarizada na extensão que divide os dois países (MAALOUF, 2011).

A invasão provocou uma nova onda de migrações dentro do Líbano. Os habitantes da região – árabes de diferentes nacionalidades, libaneses e palestinos – se refugiaram

principalmente em Beirute. A resposta do governo libanês veio no dia 15 de março e foi enviada diretamente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), protestando contra a ocupação israelense (UN MISSIONS, 2018)[26]. Em 19 de março de 1978, foram aprovadas as Resoluções S/RES/425 (1978)[27] e S/RES/426 (1978)[28], as quais exigiam a retirada completa das forças israelenses do território libanês, o respeito pela integridade territorial e soberania do Líbano e a implementação da Força Interina das Nações Unidas no Líbano, denominada na presente pesquisa por sua sigla em inglês, UNIFIL (*United Nations Interim Force In Lebanon*).

Israel não acatou as ordens das Resoluções e a Operação Litani só terminou em junho de 1978, após três meses de ocupação, falhando em cumprir o objetivo de exterminar a OLP do sul do Líbano. O exército israelense se retirou parcialmente, mas deixou em seu lugar o Exército do Sul do Líbano (ESL), milícia de maioria cristã e ultra-direitista apoiada pelos israelenses (MAALOUF, 2011).

3.2 A UNIFIL em seus primeiros anos (1978-2000)

Após sua implementação através da Resolução 425, a UNIFIL passou a ser renovada periodicamente de acordo com o progresso realizado para o cumprimento do mandato: confirmar a retirada das forças israelenses do sul do Líbano; restaurar a paz e segurança internacional; e assistir o governo libanês a restabelecer sua autoridade efetiva na área (UN MISSIONS, 2018).

O fim da Operação Litani e o fracasso em expulsar a OLP do território libanês ensejaram o planejamento de uma nova invasão por parte de Israel, desta vez em 1982. Três dias depois de um atentado de dissidentes palestinos contra o embaixador de Israel em Londres, entrou em vigor a Operação Paz para a Galiléia, iniciada no dia 6 de junho. Esta foi responsável pela entrada de cerca de 20 mil soldados israelenses no Líbano, ocupando uma faixa de 40 quilômetros dentro do território libanês (LAGARDE, 2015). Em uma semana as Forças de Defesa de Israel (FDI) chegariam a Beirute a fim de erradicar completamente a OLP do país ao atacar o centro administrativo e operacional da organização. O Conselho de

---

26 Disponível em https://unifil.unmissions.org/unifil-background, acesso em 21 Jun. 2018.

27 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 425, 19 de março de 1978, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/425(1978), acesso em 21 Mar. 2018.

28 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 426, 19 de março de 1978, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/426(1978), acesso em 21 Mar. 2018.

Segurança responderia à invasão com a Resolução S/RES/509 (1982)[29], exigindo a retirada completa das forças israelenses do território libanês e um cessar-fogo imediato. A continuação dos eventos mostra-nos que as decisões do Conselho foram largamente desprezadas, assim como as Resoluções anteriores de 1978. A Resolução 425 (1978) somente foi respeitada em 2000, após 22 anos de ocupação israelense no País dos Cedros. A partir dessa Resolução, podemos identificar a UNIFIL como uma operação de *peacekeeping*, ou seja, uma missão em que há o consentimento do país receptor e cujas tropas encontram-se armadas somente para a utilização em casos de legítima defesa, fiel à definição de *peacekeeping* presente no documento "Uma Agenda para a Paz" referenciado no capítulo anterior.

Segundo Biezus e Traumann (2018), essa retomada da violência em níveis desproporcionais perpetrados por Israel pode ser explicada pela aliança entre israelenses e os cristãos falangistas liderados por Bachir Gemayel (filho de Pierre Gemayel), que compartilhavam o desejo de extinguir a resistência palestina no Líbano; e a ascensão de Menachem Begin e Ariel Sharon como Primeiro-Ministro e Ministro da Defesa de Israel, respectivamente, que aumentaram os esforços concernentes à segurança das fronteiras deste país. Depois de conseguir controlar o sul do Líbano, foi feito um cerco a Beirute, de onde as FDI não sairiam até que a OLP deixasse o país. Maalouf (2011) descreve-nos a ofensiva, que posteriormente levaria Israel a alcançar praticamente todos os objetivos previstos pela Operação:

> Em 10 de agosto de 1982, Israel bombardeou Beirute durante 19 horas consecutivas para forçar a retirada das tropas da OLP para a Tunísia, o que ocorre em 21 de agosto de 1982, mediante a presença de uma Força Multinacional de Paz (FMNP), composta por tropas americanas, francesas e italianas. Dois dias depois da retirada da OLP, sob 'proteção' das tropas israelenses, Bachir Gemayel é eleito presidente do Líbano, recebendo inclusive apoio de sunitas e xiitas. O apoio de setores das comunidades muçulmanas decorria da crença no projeto de união nacional de Bachir. (MAALOUF, 2011, p. 271)

A presidência do líder falangista não durou muito, pois Bachir foi assassinado em um atentado à sede de seu próprio partido, junto com mais 26 vítimas em 14 de setembro de 1982. Apesar de o atentado ter sido realizado por um cristão maronita, a suspeita de autoria do assassinato recaiu sobre a Síria – uma vez que Damasco perdeu sua influência em relação ao

---

29 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 509, 06 de junho de 1982, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/509(1982), acesso em 21 Mar. 2018.

governo libanês com a ascensão do candidato apoiado por Israel – e também sobre os palestinos, que não deixaram de pagar pelo preço da morte do presidente (MEIHY, *apud* BIEZUS; TRAUMANN, 2018). As tropas israelenses voltariam a penetrar Beirute Ocidental e, poucos dias depois, o massacre nos campos de refugiados palestinos de Sabra e Chatila, com três mil mortos, chocaria o mundo, um espetáculo de horrores perpetrado por falangistas sob a anuência de Ariel Sharon.

Enquanto isso, a UNIFIL permaneceu refém da invasão israelense durante três anos, com seu papel limitado a prestar proteção e ajuda humanitária à população local na área de atuação da operação (UN MISSIONS, 2018). É somente no ano de 1985 que parte das Forças de Defesa de Israel recuou, ainda assim deixando o sul do país como sua "zona de segurança" sob controle do Exército do Sul do Líbano. Apesar de alcançado o objetivo de expulsar a OLP, as FDI permaneceram no Líbano até 2000 sob a justificativa de evitar o retorno da organização e a ameaça de ataques na fronteira norte de Israel, perpetrados principalmente por milícias contrárias à ocupação israelense.

Dessa maneira, cabe ressaltar o aparecimento de um novo elemento para contrapor Israel: o movimento xiita Hezbollah. Fundado por dissidentes da organização xiita Amal, este novo grupo nasceu em 1982. O Hezbollah (ou "Partido de Deus", em árabe *Hizb Allah*) foi criado com o objetivo principal de expulsar as tropas israelenses do Líbano, especialmente do sul do país, onde elas oprimiam a população xiita ali habitante, já bastante marginalizada pela sociedade libanesa. Conhecido por empregar táticas de guerra não convencionais, como a utilização de homens-bomba, o grupo se tornou o principal antagonista de Israel na região de fronteira entre os dois países.

O Hezbollah, em sua gênese, tem significativas ligações com o Irã – especialmente datando da época da Revolução Iraniana de 1979 – e com a Síria, que desejava recuperar sua influência no Líbano apoiando organizações contrárias a Israel. A assinatura dos Acordos de Taif na Arábia Saudita, no final de 1989, configurou-se em uma tentativa de dar fim à Guerra Civil Libanesa; uma de suas exigências era que todas as milícias se desarmassem e se transformassem em partidos políticos. O Hezbollah aceitou em se tornar em um partido, mas não abriu mão de seu braço armado (denominado "Resistência Islâmica"), uma vez que Israel continuava a ocupar o sul do Líbano (COSTA *apud* Biezus; Traumann, 2018). Dessa forma, o novo partido começou a participar das eleições libanesas e investir em atividades sociais, educacionais e de promoção à saúde em benefício da população xiita, aumentando sua popularidade na região. Apesar de diversas ofensivas terem marcado os anos de ocupação

israelense, o mais grave incidente ocorrido entre o Hezbollah e Israel se dará em 2006 e será analisado na próxima seção deste capítulo.

A retirada israelense se deu oficialmente em maio de 2000. Os gastos excessivos com as retaliações às investidas do Hezbollah na "zona de segurança" israelense e o já demasiado tempo de permanência das FDI no sul do Líbano fizeram com que a opinião pública de Israel pressionasse pela volta de seus soldados. Assim, uma das promessas de campanha do candidato a Primeiro-Ministro israelense, Ehud Barak, em 1999, era a retirada das FDI logo no primeiro ano de seu mandato (BIEZUS; TRAUMANN, 2018). Dessa forma, em 17 de abril de 2000, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, foi formalmente notificado que Israel retiraria suas forças militares em julho de 2000, finalmente respeitando as Resoluções 425 e 426 de 1978 (UN MISSIONS, 2018). A partir desse momento, Israel se comprometeu em cooperar completamente com a ONU. De acordo com a página eletrônica da UNIFIL:

> Como primeiro passo, o Secretário-Geral enviou seu Enviado Especial, Terje Roed-Larsen (Noruega), juntamente com o Comandante da Força da UNIFIL e uma equipe de especialistas, para se reunir com os Governos de Israel e Líbano e Estados Membros preocupados da região, incluindo o Egito, a Jordânia e a República Árabe da Síria. A delegação também se reuniu com a OLP e a Liga dos Estados Árabes. Durante a missão, peritos em cartografia e especialistas legais e militares das Nações Unidas examinaram as questões técnicas que precisariam ser abordadas no contexto da implementação da resolução 425 (1978). Paralelamente a essa missão, que ocorreu entre 26 de abril e 09 de maio de 2000, o Secretário-Geral consultou os Estados-Membros interessados, incluindo os que contribuem com tropas para a UNIFIL. (Tradução livre[30], UN MISSIONS, 2018)[31]

As FDI retiraram-se do Líbano antes do previsto, em 16 de maio de 2000. Junto a elas, o Exército do Sul do Líbano também se dissolveu, com seus membros buscando abrigo em Israel para evitar perseguição por parte do Hezbollah. A partir do momento em que todas as forças vagaram suas posições, um cartógrafo das Nações Unidas apoiado pela UNIFIL iniciou os trabalhos para delimitar uma linha divisória de confirmação da retirada das tropas israelenses: a "linha azul" (conhecida em inglês como *blue line*). Essa linha não é uma

---

[30] **Do original:** *As a first step, the Secretary-General sent his Special Envoy, Terje Roed-Larsen (Norway), together with the Force Commander of UNIFIL and a team of experts, to meet with the Governments of Israel and Lebanon and concerned Member States in the region, including Egypt, Jordan and the Syrian Arab Republic. The delegation also met with the PLO and the League of Arab States. During the mission, United Nations cartographic, legal and military experts examined the technical issues that would need to be addressed in the context of the implementation of resolution 425 (1978). Parallel to that mission, which took place between 26 April and 9 May 2000, the Secretary-General consulted with interested Member States, including those contributing troops to UNIFIL.*

[31] Ver nota 26.

fronteira formal, mas serve para identificar as fronteiras internacionalmente reconhecidas do Líbano e reforçar o respectivo respeito tanto de Israel quanto do Líbano em não violá-la, incluindo o espaço aéreo libanês e suas águas territoriais. A linha ficou pronta em 7 de junho de 2000 e a partir do dia seguinte, a UNIFIL passou a verificar a retirada israelense para trás da linha (UN MISSIONS, 2018).

Apesar de a retirada das FDI ter sido confirmada pelo governo de Israel em 25 de maio de 2000, restava ainda uma área ocupada pelo exército israelense: as Fazendas de Shebaa. Esse território, de aproximadamente 35 km , é considerado por Israel como parte das Colinas de Golã pertencentes à Síria e que naquele momento estavam ocupadas por Israel (BIEZUS; TRAUMANN, 2018). Antes do início da saída de Israel da "zona de segurança", o governo libanês enviou uma solicitação ao Secretário-Geral das Nações Unidas para que as Fazendas de Shebaa fossem incluídas na área de operações da UNIFIL. Segundo Silva:

> A Organização das Nações Unidas fez consulta formal aos governos do Líbano e da Síria sobre a região. Até então, não havia registro oficial de tratado de limites entre os dois países. O governo libanês informou que a comissão de fronteiras dos dois países havia incorporado as fazendas ao Líbano em 1964. Para comprovar, em 15 de maio de 2000, enviou para a ONU um mapa de 1966 que mostrava a região como parte do Líbano. O ministro das Relações Exteriores da Síria, por sua vez, declarou, pelo telefone, que seu país apoiava o pleito libanês. (SILVA, 2006, n.p.)

No entanto, mapas libaneses e sírios posteriores a 1966 mostravam o contrário, ou seja, que o território era pertencente à Síria. Além disso, o governo libanês não havia reclamado a posse das fazendas em momentos cruciais como a Guerra dos Seis Dias de 1967, a Guerra do Yom Kippur de 1973 e o próprio estabelecimento da UNIFIL e sua área de operações em 1978 (SILVA, 2006). Ao reclamar o território, Líbano e Síria argumentavam que Israel não havia se retirado completamente, o que justificava a permanência de tropas sírias em território libanês para evitar novos conflitos na região. Além disso, o governo libanês não iria patrulhar a área, pois não era de sua competência ser guarda de fronteira de Israel (SILVA, 2006). Esta posição deu prerrogativa para que o Hezbollah patrulhasse a área e continuasse seus combates a Israel em vista a libertar este último território do mando israelense, mantendo assim, seu movimento armado. As fazendas de Shebaa, por consequência, passaram a ser o território de maior concentração de embates entre Israel e o Hezbollah (SILVA, 2006). Segue abaixo o mapa da área de operações da UNIFIL, delimitado

entre o rio Litani e a linha azul, na fronteira entre Israel e Líbano. Nota-se que as fazendas de Shebaa não se encontram dentro da Área de Operações da UNIFIL.

Figura 1. Área de Operações da UNIFIL (2006)

Fonte: BLOMBERG, 2006[32]

Entre os anos de 2000 e 2006, as violações à linha azul foram frequentes de ambos os lados. Era responsabilidade da UNIFIL patrulhar a área, onde foram instalados *checkpoints* pelas Forças Armadas e polícia libanesas (UN MISSIONS, 2018). O Conselho de Segurança, seguindo recomendações do Secretário-Geral sobre a situação, passou a renovar periodicamente o mandato da operação e a UNIFIL vindo a se tornar o principal mecanismo de reintegração do sul do Líbano ao resto do país. A assistência internacional requisitada pela ONU era fundamental para liberar a região de minas terrestres e munições não detonadas (UN MISSIONS, 2018). A operação também passou por dois reforços no número de tropas no ano de 2000: o primeiro ocorrido durante o período da retirada israelense e patrulha da linha azul (com os efetivos aumentando de 4.513 para aproximadamente 5.600); e o segundo ocorrido

32 Figura disponível em https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/10/BlueLine.jpg, acesso em 27 Jun. 2018.

após a confirmação da retirada e esforços para reintegrar o sul do Líbano, no qual o número de tropas subiu para 7.935 capacetes-azuis.

É importante ressaltar que as autoridades libanesas não empregaram tanto esforço em juntar-se à UNIFIL para patrulhar a linha azul deixando o controle, por consequência, para o Hezbollah. A respeito da atuação do partido, a página eletrônica da UNIFIL esclarece:

> Eles monitoraram a Linha Azul, mantiveram a ordem pública e, em algumas aldeias, forneceram serviços sociais, médicos e educacionais. O governo do Líbano assumiu a posição de que, enquanto não houvesse uma paz abrangente com Israel, o exército não atuaria como guarda de fronteira para Israel e não seria enviado para a fronteira. (Tradução livre[33], UN MISSIONS, 2018)[34]

A essa altura, o Secretário-Geral afirmava que a operação havia completado duas das três partes do mandato e os esforços da UNIFIL se concentraram na terceira: restaurar a paz e segurança internacional. Com a recusa do governo libanês em colocar as Forças Armadas para patrulhar a linha azul e a continuada presença do Hezbollah ao longo da mesma, o risco de um recomeço das hostilidades se fazia presente. Como destaca Silva (2006), a fronteira permanecia quente e não raro o Hezbollah realizava incursões armadas a Israel para sequestrar soldados ou atacava o norte daquele país com foguetes. Será uma dessas investidas do grupo que resultará na Segunda Guerra do Líbano em 2006, na qual Israel invadirá pela terceira vez o País dos Cedros.

3.3 Julho de 2006: uma guerra para reestruturar a UNIFIL

Em 12 de julho de 2006, o Hezbollah lançou diversos foguetes em direção ao território israelense e posições das FDI na fronteira, violando a linha azul, ao mesmo tempo em que militantes cruzaram a linha, atacaram uma patrulha israelense, sequestraram dois soldados – Eldad Regev e Ehud Goldwasser – mataram três e feriram mais dois (UN MISSIONS, 2018). Segundo Lima (2017), o plano de sequestrar os israelenses era parte de uma ação para utilizá-los em uma "troca de prisioneiros", prática considerada rotineira no conflito entre o Hezbollah e as FDI. Ademais, com a ação, o Hezbollah mostrava seu apoio à luta dos palestinos contra

---

[33] **Do original:** *They monitored the Blue Line, maintained public order and, in some villages, provided social, medical and education services. The Government of Lebanon took the position that, so long as there was no comprehensive peace with Israel, the army would not act as a border guard for Israel and would not be deployed to the border.*

[34] Ver nota 26.

Israel, uma vez que o movimento palestino *Hamas*[35] também estava envolvido em uma negociação para a devolução de um cabo israelense sequestrado, Gilad Shalit (LIMA, 2017; SILVA, 2006). Entretanto, a resposta de Israel à agressão surpreendeu não só o movimento xiita libanês como toda a comunidade internacional, eclodindo em uma guerra sem precedentes de Israel contra o Líbano.

A invasão, que se iniciou seis quilômetros adentro do sul do Líbano, tomou proporções maiores quando a marinha israelense iniciou os bloqueios aos portos libaneses a fim de evitar a entrada de armamentos direcionados ao Hezbollah e a aviação minou pontes, estradas e aeroportos, ou seja, toda a infraestrutura que poderia permitir a saída dos prisioneiros (SILVA, 2006). De acordo com a página eletrônica da UNIFIL[36], frente ao intenso bombardeio, dentro e fora da sua área de operação, a UNIFIL teve dificuldades para realizar atividades básicas como reabastecer suas posições e conduzir operações de busca e salvamento. O mandato iria expirar em 31 de julho, entretanto, com os acontecimentos recentes, o Secretário-Geral recomendou que o Conselho de Segurança estendesse-o por mais um mês até que novas instruções fossem dadas.

O objetivo principal de Israel com a ofensiva (ou defensiva, no entendimento do governo desse país) era eliminar o Hezbollah da fronteira, de maneira a concluir à força o que foi previsto pelas Resoluções S/RES/1559 (2004)[37] e S/RES/1680 (2006)[38] as quais determinavam a dissolução e desarmamento de todas as milícias libanesas, que, na concepção do Conselho, incluía o braço armado do Hezbollah. Em declaração, o Primeiro-Ministro israelense Ehud Olmert considerou a ofensiva na fronteira como um ato de guerra do Líbano contra Israel, anunciando o início do conflito que iria durar 34 dias:

---

[35] O Hamas é um dos movimentos defensores da libertação da Palestina criado no final dos anos 1980, no contexto da Primeira Intifada, revolta popular contra a ocupação israelense nos territórios palestinos. A tradução de seu acrônimo árabe é "Movimento de Resistência Islâmica". Foi criado com o objetivo de empreender a luta armada contra Israel e atuar nas esferas sociais em prol da população palestina. Para o Hamas, a luta armada e o uso da violência são os meios para se construir uma Palestina livre da presença israelense. Informações disponíveis em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140729_o_que_hamas_kb, acesso em 27 Jun. 2018.

[36] Ver nota 26.

37 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1559, 02 de setembro de 2004, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1559(2004), acesso em 09 Abr. 2018.

38 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1680, 17 de maio de 2006, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1680(2006), acesso em 09 Abr. 2018.

> Quero deixar claro: os acontecimentos desta manhã não foram um ataque terrorista, mas a ação de um Estado soberano que atacou Israel sem motivo e sem provocação. O governo libanês, do qual o Hezbollah é membro, está tentando minar a estabilidade regional. O Líbano é responsável e o Líbano suportará as consequências de suas ações. (Tradução livre[39], OLMERT, 2006)[40]

Diante da fala do Primeiro-Ministro, percebe-se que Israel justificou o uso da força como legítima defesa, possibilidade prevista no artigo 51 da Carta das Nações Unidas. Entretanto, como destaca Lima (2017, p.102) "o uso da força deve ser o mínimo necessário a reprimir o ato e até que o Conselho de Segurança tome as medidas imperativas para cessar aquele distúrbio". Dito isso, questiona-se a proporcionalidade da reação de Israel frente à ofensiva, pois ao final da guerra a ONU contabilizou uma média de 3 mil bombas atiradas por dia pelos israelenses diante de um total de 3.970 foguetes lançados pelo Hezbollah que atingiram território israelense durante todo o conflito (LAGARDE, 2015; UN MISSIONS, 2018). Da mesma maneira, nota-se a demora do Conselho de Segurança em determinar um cessar-fogo imediato, mesmo após diversas tentativas, notadamente o encontro do "*Lebanon Core Group*"[41] realizado em Roma em 26 de julho de 2006. A Resolução S/RES/1701 (2006)[42] somente foi publicada no dia 11 de agosto de 2006, após praticamente um mês de hostilidades. Com a adoção da Resolução, o Secretário-Geral das Nações Unidas se mostrou frustrado com a lentidão do CSNU em agir, além de analisar criticamente o conflito com a seguinte declaração:

---

[39] Do original: *I want to make it clear: This morning's events were not a terrorist attack, but the action of a sovereign state that attacked Israel for no reason and without provocation. The Lebanese government, of which Hezbollah is a member, is trying to undermine regional stability. Lebanon is responsible and Lebanon will bear the consequences of its actions*.

[40] Discurso disponível em http://www.mfa.gov.il/mfa/pressroom/2006/pages/pm%20olmert%20-%20lebanon%20is%20responsible%20and%20will%20bear%20the%20consequences%2012-jul-2006.aspx, acesso em 21 Mai. 2018.

[41] De acordo com reportagem da CNN, este grupo é composto por nações e organizações comprometidas com a reconstrução social, política e econômica do Líbano. São elas: Egito, Arábia Saudita, Jordânia, Banco Mundial, União Europeia, França, Rússia, Reino Unido, Estados Unidos, ONU e Itália. Espanha, Alemanha e Turquia também compareceram ao encontro e cabe destacar as presenças individuais do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, do Primeiro-Ministro libanês Fouad Siniora e da Secretária de Estado dos Estados Unidos Condoleezza Rice que mediou as discussões juntamente com o Ministro das Relações Exteriores da Itália, Massimo D'Alema. Israel não estava representado no encontro. Informação disponível em http://edition.cnn.com/2006/WORLD/meast/07/26/mideast.romeqa/, acesso em 09 Abr. 2018.

[42] Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1701, 11 de agosto de 2006, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1701(2006), acesso em 09 Abr. 2018.

> As crises paralelas no Líbano e em Gaza nas últimas semanas demonstraram, mais uma vez, que não há soluções militares para este conflito. A guerra não é, e repito, a guerra não é "a continuação da política por outros meios". Pelo contrário, representa uma falha catastrófica de habilidade política e imaginação - um destronamento da política pacífica da primazia da qual deveria desfrutar. Ao dar o primeiro passo hoje para acabar com os combates no Líbano, o Conselho está reafirmando tardiamente essa primazia - como os fundadores desta Organização esperavam que fizesse. (Tradução livre[43], ANNAN, 2006)[44]

De acordo com o Relatório do Secretário-Geral S/2006/730[45], o número de mortes na guerra foi largamente superior no Líbano, com 1.187 mortes reportadas e 4.092 feridos, sendo grande parte das vítimas crianças. O Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) estimou que um milhão de libaneses encontravam-se deslocados, interna e externamente, e que o fim das hostilidades desencadeou um retorno massivo dessas pessoas aos seus lares de origem. Ainda assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) calculou que entre 100.000 e 150.000 pessoas continuaram deslocadas internamente após a guerra (UN MISSIONS, 2018). Destaca-se ainda os grandes danos à infraestrutura do país, que incluíram a destruição de pontes, estradas, fábricas, mercados, fazendas, edifícios comerciais, portos, aeroportos, estações de tratamento de água e esgoto, barragens, usinas elétricas e postos de combustíveis. Já do lado israelense, 43 civis e 117 soldados das FDI morreram; cerca de 100 pessoas ficaram feridas grave e moderadamente; 300.000 pessoas ficaram deslocadas e mais e um milhão tiveram que viver em abrigos por um período de tempo, segundo dados de Israel (UN MISSIONS, 2018).

É importante ressaltar que, durante o período da guerra, a UNIFIL desempenhou importante papel ao realizar observações militares, auxiliar nos esforços humanitários e prover assistência médica, mesmo diante da violência desmedida a qual o país vivia (UN MISSIONS, 2018). A Resolução 1701 representou grandes mudanças para a UNIFIL, principalmente em relação a números, equipamentos, mandato e escopo das operações. Para

---

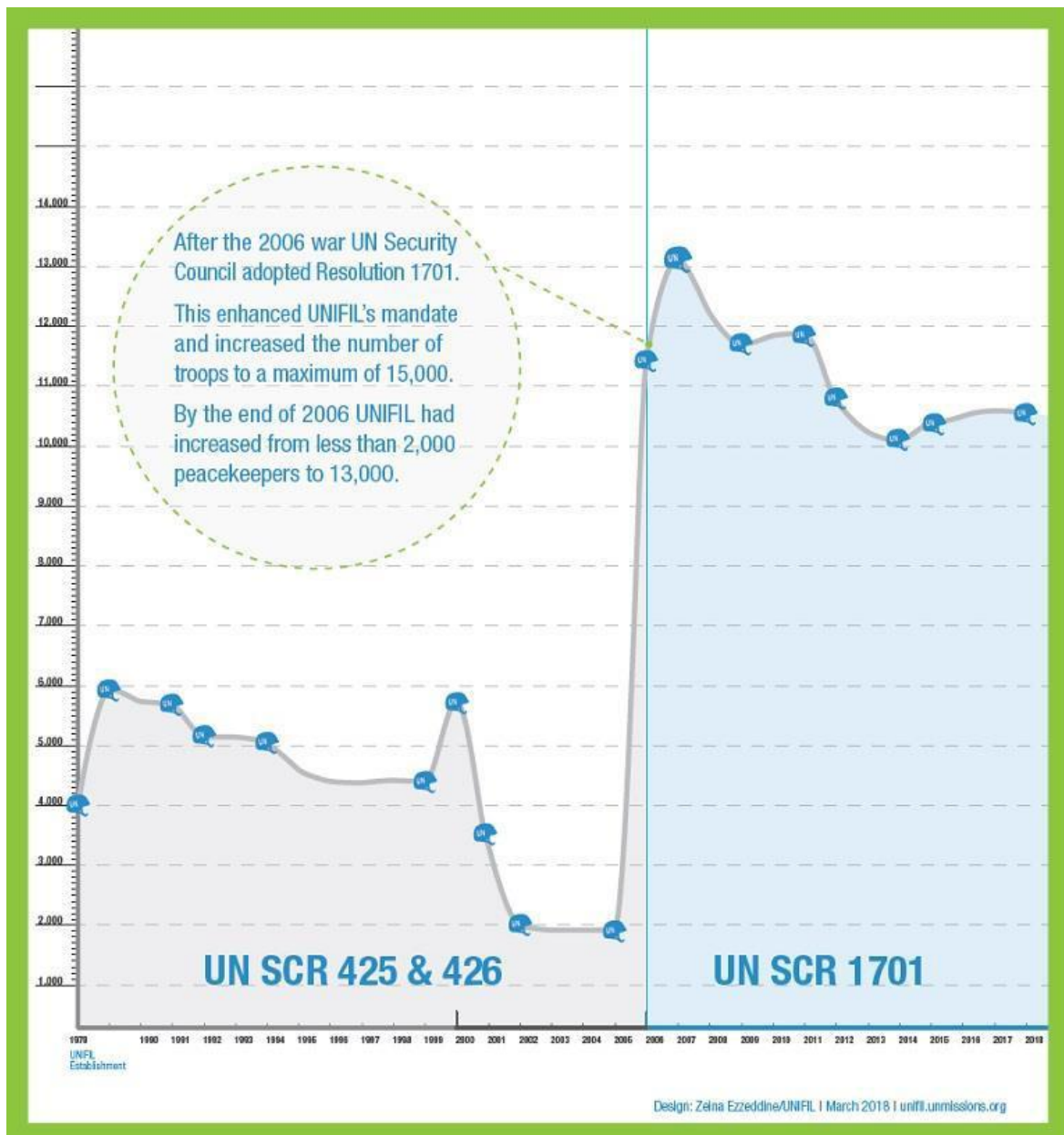
[43] **Do original:** *The parallel crises in Lebanon and Gaza over the past few weeks have demonstrated, once again, that there are no military solutions to this conflict. War is not, and I repeat, war is not "the continuation of politics by other means". On the contrary, it represents a catastrophic failure of political skill and imagination –a dethronement of peaceful politics from the primacy which it should enjoy. By taking the first step today towards ending the fighting in Lebanon, the Council is belatedly reasserting that primacy – as the founders of this Organization expected it to do.*

44 Discurso disponível em https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2006-08-11/secretary-generals-statement-security-council-adoption-resolution, acesso em 09 Abr. 2018.

[45] Relatório do Secretário-Geral (S/2006/730), disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/730, acesso em 09 Abr. 2018.

garantir a cessação das hostilidades, o Conselho de Segurança criou uma zona livre de pessoal armado, armamentos e munições, que não os pertencentes ao governo do Líbano e à UNIFIL, na área entre a linha azul e o rio Litani – precisamente a área de operações da UNIFIL.

Dessa maneira, as Forças Armadas Libanesas (sigla em inglês LAF) receberam o aval de implantar até 15.000 militares no sul do Líbano, juntamente com a chegada do reforço em números de tropas da UNIFIL que também foi de um máximo de 15.000 militares na área de operações, processo a ser realizado até agosto de 2007. Vale ressaltar que, antes da Resolução 1701, a UNIFIL possuía em torno de 2.000 militares presentes no terreno. A gradual implantação das tropas ocorreu concomitantemente à retirada das FDI para trás da linha azul, fazendo com que Israel respeitasse a autoridade soberana do Líbano sobre aquele território. O infográfico abaixo demonstra amplitude do aumento de tropas da UNIFIL, comparando os mandatos das Resoluções 425 e 426 e o mandato da Resolução 1701.

Gráfico 1. Número de tropas da UNIFIL (1978-2018)

Fonte: UNIFIL, 2018[46]

Já em relação ao mandato, cabe destacar a notável ampliação do mesmo em adição ao previsto nas Resoluções 425 e 426 de 1978. O parágrafo 11 da Resolução 1701 apresenta as novas atribuições da UNIFIL. De acordo com a tradução de Almeida (2017), são elas:

• monitorar a cessação de hostilidades;

46 Disponível em https://unifil.unmissions.org/infographics, acesso em 27 Jun. 2018.

> • acompanhar e apoiar o desdobramento das Forças Armadas libanesas no sul do Líbano e ao longo da Linha Azul, concomitantemente com a retirada das Forças Armadas israelenses;
> • coordenar as atividades mencionadas no parágrafo precedente com os governos do Líbano e de Israel;
> • estender o seu apoio a fim de assegurar o acesso humanitário às populações civis, assim como o retorno voluntário e seguro de pessoas deslocadas;
> • apoiar as Forças Armadas libanesas no estabelecimento,
> entre a Linha Azul e o Rio Litani, de uma área livre de pessoas armadas, meios e armamentos outros que não os do governo do Líbano e da UNIFIL nela desdobrados; e
> • apoiar o governo do Líbano, quando solicitado, na segurança de suas fronteiras e outros pontos de entrada, de modo a prevenir a entrada em seu território, sem consentimento, de armas e material associado. (ALMEIDA, 2017, p. 50-51)

Percebe-se que o novo mandato atribui à UNIFIL funções que majoritariamente apoiam o governo do Líbano e as Forças Armadas Libanesas a restaurar a sua autoridade efetiva na área, enquadrando a UNIFIL como uma operação de paz tradicional aos moldes do *peacekeeping*. Entretanto, de acordo com Makdisi (2011), ao se analisar o texto da Resolução, nota-se em uma passagem específica o emprego de uma linguagem própria de Resoluções de Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, ou seja, mandatos de operações de paz mais robustas, de *peace-enforcement*, que permitem o uso da força como instrumento de garantia da paz – não apenas para legítima defesa como preveem Resoluções de Capítulo VI que descrevem operações tradicionais de *peacekeeping*. Essa linguagem está contida no parágrafo 12 no qual o Conselho de Segurança "autoriza a UNIFIL a tomar todas as medidas necessárias nas áreas de desdobramento de suas forças (...) para garantir que sua área de operações não seja utilizada para atividades hostis de qualquer tipo" (S/RES/1701, 2006, tradução nossa). Pode-se argumentar que a frase é uma ocorrência isolada no texto, uma vez que o restante dos parágrafos denota funções características de operações de paz tradicionais. Não obstante, é relevante destacar que a expressão "todas as medidas necessárias" foi utilizada no texto final da Resolução, mostrando o quanto esta representou uma transformação crucial na UNIFIL desde o momento da sua entrada em vigor. Faz-se necessário ressaltar que alguns pesquisadores diferenciam a operação entre UNIFIL I (operação vigente até 2006) e UNIFIL II (operação vigente a partir de 2006).

Um desdobramento inédito da Resolução 1701 foi o pedido do Primeiro-Ministro Fouad Siniora pela implantação de uma Força-Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL com o objetivo de auxiliar o governo do Líbano e as LAF a exercer o controle das águas territoriais

do país, que possui uma extensão de costa de 200 quilômetros. Israel continuava com o bloqueio naval dos principais portos libaneses, logo, para cessar a manutenção do bloqueio, Siniora teve a iniciativa de enviar uma carta ao Secretário-Geral Kofi Annan (ALMEIDA, 2017). Esse pedido teve origem no parágrafo 14 da Resolução, o qual solicitava ao governo proteger suas fronteiras a fim de evitar a entrada ilegal de armamentos e material correlato no Líbano, convocando a UNIFIL a auxiliar nessas atividades. Diante da constatação de uma fragilidade nas LAF, Siniora escreveu a Kofi Annan solicitando o estabelecimento da Força, como podemos ler no Relatório 730 do Secretário-Geral:

> Ele perguntou especificamente se a UNIFIL "poderia fornecer uma força-tarefa naval que ajudaria a impedir a entrada não autorizada de armas ou material relacionado por mar no Líbano, até que as forças navais e de segurança [do Líbano] possam cumprir essas tarefas por conta própria". Apesar de reconhecer que as "atuais capacidades navais do Líbano são muito limitadas para patrulhar efetivamente os 200 quilômetros de costa do Líbano", o Primeiro Ministro observou que a vigilância marítima das Nações Unidas seria realizada "em estreita coordenação com a Marinha e as Forças Armadas libanesas". (Tradução livre[47], Relatório do Secretário-Geral S/2006/730)

Ainda segundo o Relatório 730, outro pedido do Primeiro-Ministro foi que a FTM auxiliasse no treinamento e capacitação técnica da marinha libanesa de maneira a melhorar a capacidade efetiva e independente de monitoramento e controle da costa. Ressalta-se que o estabelecimento de uma FTM na UNIFIL corresponde a um fato inédito em operações de paz, configurando-se como um novo desafio para o Departamento de Operações de Paz (DPKO).

A UNIFIL é a primeira – e até o momento única – operação de paz a manter um grande componente marítimo como parte da missão. De acordo com Almeida:

> Até que o componente naval da UNIFIL fosse organizado, uma força-tarefa provisória, liderada pela Itália, passou a patrulhar as águas libanesas a partir de 18 de setembro. Pouco menos de um mês depois, em 15 de outubro, a FTM iniciava suas operações. (ALMEIDA, 2017, p. 51)

---

[47] **Do original:** *He specifically asked whether UNIFIL "could provide a naval task force that would help prevent the unauthorized entry of arms or related material by sea into Lebanon, until such time that [Lebanon's] naval and security forces are able to fulfil these tasks on their own". While acknowledging that Lebanon's "current naval capabilities are too limited to effectively patrol Lebanon's 200 kilometres of coastline", the Prime Minister noted that United Nations maritime surveillance would be undertaken "in close coordination with the Lebanese Navy and armed forces".*

Segundo a página eletrônica da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL[48], a FTM foi liderada inicialmente pela Alemanha até 2008, quando passou a ser comandada pela Itália através da Força Marítima Europeia (EUROMARFOR) – formada em 1995 por França, Itália, Portugal e Espanha – que depois passou o comando para França até fevereiro de 2009. De 1º de março a 30 de maio de 2009, a liderança foi da Bélgica que transferiu o comando novamente para a Itália. Subsequentemente, o comando retornou para a Alemanha e para a Itália que assumiu em 1º de dezembro de 2009.

Finalmente, em 24 de fevereiro de 2011, a FTM passou a ser liderada pelo Brasil, sendo seu primeiro comandante brasileiro o Contra-Almirante Luiz Henrique Caroli. É importante ressaltar que o Brasil é o primeiro país não-membro da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) a liderar a FTM. Desde novembro de 2011, o Brasil também envia um navio com aeronave acoplada para servir como navio-capitânia da FTM. Também de acordo com a página eletrônica da FTM[49], 15 países contribuem para a FTM: Bangladesh, Bélgica, Brasil, Bulgária, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Indonésia, Itália, Países Baixos, Noruega, Espanha, Suécia e Turquia. Atualmente, a Força é composta por sete unidades navais: duas de Bangladesh, uma do Brasil (o navio-capitânia), uma da Alemanha, uma da Grécia, uma da Indonésia e uma da Turquia.

Este capítulo teve por objetivo contextualizar o cenário político e regional que levou o Líbano a ter uma operação de paz estabelecida em seu território. Além disso, foi analisado o andamento da UNIFIL desde a sua criação em 1978 até 2006, ano em que a operação sofreu alterações consideráveis em seu escopo e mandato. A partir de 2006, a UNIFIL se tornou a primeira e única operação de paz a possuir um componente naval próprio e a liderança brasileira a partir de 2011 também corresponde à primeira vez que um país de fora da OTAN exerce essa função. O capítulo subsequente tem por finalidade analisar a participação brasileira em operações de paz, culminando na participação na UNIFIL e no detalhamento da atuação na FTM de 2011 aos dias atuais.

---

48 Disponível em https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force, acesso em 11 Abr. 2018.

[49]Ver nota 48.

4 BRASIL: OPERAÇÕES DE PAZ, POLÍTICA EXTERNA E LIDERANÇA NA UNIFIL

O presente capítulo tem por objetivo analisar o engajamento brasileiro em operações de paz e, particularmente, a liderança exercida pelo Brasil na Força-Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL. Para tanto, será elucidada a trajetória brasileira no que tange às operações de paz, remontando desde os primórdios da ONU, em 1956, quando se estabeleceu a primeira operação de paz com efetivos armados (UNEF I), até a participação na UNIFIL, a partir de 2011. Também serão examinados os motivos que levam o país a se envolver em operações dessa natureza, assim como os princípios da política externa brasileira que se refletem no envio de militares para essas missões. O capítulo também tratará das relações entre Brasil e Oriente Médio de maneira geral, considerando especificamente as relações entre Brasil, Líbano e Israel, uma vez que são fatores determinantes para a presença brasileira nesta operação de paz. Por fim, pretende-se avaliar a liderança brasileira na FTM até os dias atuais, salientando os impactos para a Marinha do Brasil e para a política externa brasileira.

4.1 A participação brasileira em operações de paz: tradições e interesses

O Brasil se faz presente em operações de paz desde o primeiro estabelecimento de uma operação, com envio de militares armados ao terreno: a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), criada para monitorar a retirada de tropas estrangeiras do Egito, após a Crise de Suez de 1956. Como dito no primeiro capítulo, a UNEF I se configurou como precedente para todas as operações de paz posteriores, pois o desdobramento de militares armados – mesmo com rigorosas regras de engajamento para o uso da força – foi algo inédito na história da ONU. Naquela época, o Brasil já estava ativamente envolvido nas questões sobre o Oriente Médio tanto no Conselho de Segurança como na Assembleia Geral, no qual votou a favor da Resolução que criou a UNEF I – decisão tomada pela AGNU com base na Resolução A/RES/377 (1950), também conhecida como *Uniting for Peace*[50] (UZIEL, 2010). Dessa maneira, o Brasil passou a enviar um efetivo anual de aproximadamente 600 militares de janeiro de 1957 a julho de 1967, segundo a página eletrônica do Exército Brasileiro[51].

50 Nações Unidas, Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 377, 03 de novembro de 1950, disponível em http://undocs.org/A/RES/377%20(V), acesso em 03 Jun. 2018. A *Uniting for Peace* foi uma Resolução adotada pela Assembleia Geral em 1950, fomentada pelos Estados Unidos depois do retorno da União Soviética ao Conselho de Segurança, após um período de boicote às reuniões do Conselho. Nela estabelece-se que, caso o Conselho de Segurança falhe em garantir a paz e segurança internacionais devido a uma falta de unanimidade entre os membros permanentes, a prerrogativa para considerar essas questões se transfere para a Assembleia Geral que pode determinar recomendações aos membros das Nações Unidas.

51 Informação disponível em http://www.eb.mil.br/unef-i, acesso em 03 Jun. 2018.

Na década de 1960, o Brasil participou com o envio de militares da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), criada para garantir a retirada das tropas belgas do Congo seguida da independência daquele país. Segundo Nasser (2012), no período que durou de 1960 a 1964, as tropas brasileiras desempenharam importante papel humanitário, transportando e distribuindo alimentos, suprimentos e medicamentos para a população congolesa vulnerável.

Entretanto, com o advento do regime militar no Brasil e seu fortalecimento a partir de 1968, após a outorga do Ato Institucional nº 5 (AI-5), a participação na ONU e, consequentemente, em operações de paz diminuiu, pois o regime entendia que o papel principal das Forças Armadas era o de combater o inimigo interno (UZIEL, 2010). Esse distanciamento também pode ser explicado devido ao constrangimento do regime em estar presente nos foros multilaterais com o risco de ser confrontado devido a sua natureza autoritária e às violações de direitos humanos que ocorriam nos porões da ditadura.

A justificativa diplomática para o afastamento foi largamente veiculada pelo ex-chanceler Araújo de Castro em seus discursos, nos quais ele atestava a ocorrência de um "congelamento do poder mundial" entre as superpotências em pleno período de Guerra Fria (NASSER, 2012). Dessa forma, o Brasil, antes membro ativo do Conselho de Segurança, passou vinte anos (de 1968 a 1988) sem ocupar um assento não permanente no Conselho, preferindo atuar em órgãos mais voltados para o desenvolvimento econômico como o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) (UZIEL, 2010).

O retorno ao Conselho de Segurança se deu logo após a redemocratização, em 1988, mesmo ano em que se promulgava a nova Constituição Federal. Abre-se aqui um espaço para destacar o Artigo 4º da Constituição, o qual determina sob quais princípios o Brasil deve reger suas relações internacionais: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político (BRASIL, 1988).

A participação em operações de paz se enquadra nesses princípios, e as referências formais a elas foram feitas na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), lançados respectivamente em 2005, 2008 e 2012.

Retornando à discussão sobre o CSNU, o Brasil se elegeu como membro não permanente para o biênio 1988-1989, presença que se repetiria nos anos subsequentes (1993-1994; 1998-1999; 2003-2004; 2010-2011). Desde a criação da ONU, o Brasil ocupou um

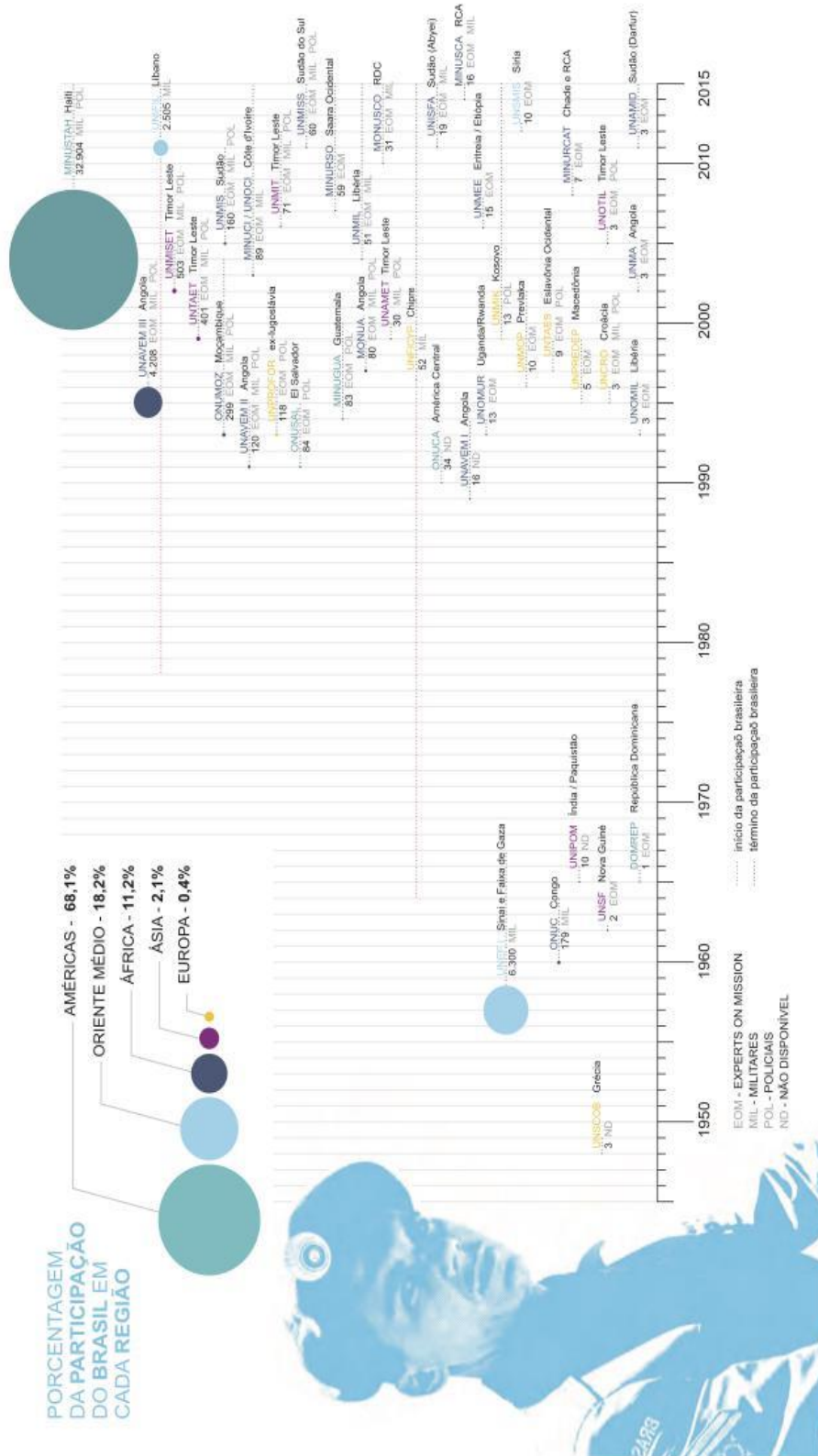
assento não permanente por dez vezes, posição que antes estava empatada com o Japão, mas foi perdida quando os japoneses foram eleitos para o seu décimo primeiro mandato no biênio 2016-2017[52]. No entanto, a volta do Brasil ao multilateralismo e seu envolvimento em operações de paz teve um começo reticente. Segundo Uziel:

> Nos vinte anos em que esteve ausente, não só as missões mudaram de formato, mas também o Brasil perdeu a prática e o conhecimento necessário para enviar militares, tanto do ponto de vista dos procedimentos das Nações Unidas quanto do uso da legislação interna brasileira. A contribuição dada a partir de 1988 dependeu da lenta reconstrução das ligações entre os ministérios militares e o Itamaraty e entre a Missão em Nova York e as áreas responsáveis na Organização. Era necessário esclarecer a natureza jurídica e política dessas operações e entender melhor o interesse brasileiro em participar. (UZIEL, 2010, p. 88)

Assim, a década de 1990 foi marcada pelo regresso brasileiro às operações de paz, o qual teve um início tímido com o envio de militares e policiais a várias missões, mas em quantidades reduzidas. O envio de maiores quantidades de tropas armadas foi reforçado nos últimos 25 anos, cabendo destacar as operações em Moçambique (ONUMOZ, de janeiro de 1993 a dezembro de 1994), Angola (UNAVEM III, de agosto de 1995 a julho de 1997), Timor-Leste (UNTAET com início em 2000 e se transformou em UNMISET a partir de 2004), Haiti (MINUSTAH, de 2004 a 2017) e Líbano (UNIFIL, a partir de 2011). Essas missões receberam um volume maior de pessoal como se observa no gráfico abaixo de autoria do Instituto Igarapé (2016), utilizado por Hamann (2016).

---

52 Informações disponíveis em http://www.un.org/en/sc/members/elected.asp, acesso em 04 Jun. 2018.

Gráfico 2. Militares e policiais brasileiros em missões de manutenção da paz da ONU (1947-2015)

Fonte: HAMANN, 2016, p. 52

A partir da análise do Gráfico 2, nota-se que grande parte da reputação que o Brasil construiu nos últimos anos em relação a operações de paz veio da liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) iniciada em 2004. A presença no Haiti resultou no maior desdobramento de tropas brasileiras no exterior desde a participação na Segunda Guerra Mundial – um total de 32.904 militares e policiais desdobrados até 2015 segundo o gráfico acima – e envolveu não só o envio de militares como também o apoio financeiro por parte do governo brasileiro para auxiliar na reconstrução do país (NASSER, 2012). É importante destacar o papel fundamental que o Brasil desempenhou durante a missão, que chegou ao seu fim em 15 de outubro de 2017, com a Resolução S/RES/2350 (2017)[53]. De acordo com Nasser:

> O Brasil passou a despachar uma força composta por 1.200 homens a cada turno, o maior contingente nacional de toda a OP. Além disso, uma série de oficiais generais brasileiros lideram o componente militar da MINUSTAH desde 2004 na qualidade de seu *force commander*. Não há no histórico de OPs precedentes de o comando militar permanecer nas mãos de um mesmo país por tanto tempo – o habitual, em outras OPs, é o rodízio entre países. (NASSER, 2012, p. 221)

Diante da reinserção do Brasil no ambiente das operações de paz contemporâneas, cabe destacar os interesses que levam o país a movimentar recursos humanos, materiais e financeiros para essas atividades. Assim, é relevante sublinhar a morosidade do processo decisório brasileiro. Dessa forma, a garantia dos interesses do país e os possíveis ganhos em participar das operações devem valer o percurso democrático pelo qual passa um convite ou a intenção de ir ao exterior. Como nos fala Uziel:

> Atualmente, uma decisão brasileira de enviar tropas para missões de paz envolve o Ministério das Relações Exteriores, o da Defesa, o do Planejamento Orçamento Gestão (MPOG), a Presidência da República e o Congresso Nacional. Normalmente, quando ainda está em cogitação o estabelecimento ou expansão de uma operação, as Nações Unidas formulam consulta informal à Missão do Brasil em Nova York, que tece considerações sobre a conveniência política e as repassa à Secretaria de Estado. Nessa fase preliminar, estabelece-se diálogo com o MD, a fim de averiguar a disponibilidade de tropas, e com a Presidência, para verificar a viabilidade do envio do ponto de vista da política interna. Caso seja possível concordar, é feita a sinalização para as Nações Unidas, de modo a obter um pedido formal.

53 Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 2350, 13 de abril de 2017, disponível em https://undocs.org/S/RES/2350(2017), acesso em 04 Jun. 2018.

> Este será objeto de uma Exposição de Motivos Conjunta entre MRE e MD, que será encaminhada por uma Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional. Cabe ao Legislativo, na forma da Lei 2.593/1956, aprovar, por Decreto Legislativo, o envio da tropa e suas dimensões. A legislação em vigor não especifica esse *cursus*, que foi estabelecido na prática, com base na experiência adquirida desde 1988. (UZIEL, 2010, p. 90)

Após essa breve explicação sobre o processo decisório no país, pode-se analisar os principais interesses do Brasil em se envolver nessas operações. Como existem diferentes explicações elencando as motivações brasileiras para atuar em missões de paz, a presente pesquisa se concentrará nas exposições de três autores: Hamann (2016), Nasser (2012) e Uziel (2010), uma vez que suas pesquisas abordam os principais interesses.

Segundo Eduarda Hamann (2016), de um total de 71 operações de paz autorizadas pelo CSNU, o Brasil se fez presente em 50 delas, o que corresponde a uma porcentagem de 70,1%. O Gráfico 2 também apresenta as porcentagens correspondentes às regiões em que a participação brasileira foi mais expressiva, sendo as três primeiras as Américas (68,1%), o Oriente Médio (18,2%) e a África (11,2%). Assim, a autora demonstra que o engajamento brasileiro em missões de paz se divide no atendimento de interesses específicos e interesses gerais.

Por interesses específicos, Hamann entende como aqueles ligados a promoção de princípios e valores importantes para interesse nacional e são identificados naquelas missões em que o Brasil teve uma participação expressiva com efetivos militares (HAMANN, 2016). Tomando o Gráfico 2 como referência, nota-se que o Brasil direcionou a maior quantidade de militares para três eixos principais: Haiti, países lusófonos (como Moçambique, Angola e Timor-Leste) e Líbano. A busca por uma maior interação com esses países no âmbito da paz e segurança pode ser explicada como uma forma de projeção de poder regional (no caso do Haiti, nas Américas), de aproximação histórico-cultural (caso dos países lusófonos que compartilham com o Brasil o passado colonial e a língua em comum) e projeção de poder para áreas estratégicas fora do entorno regional brasileiro (caso do Líbano).

Na década de 1990, nota-se que o Brasil participou de uma quantidade considerável de operações, mesmo em países que não correspondiam aos interesses específicos brasileiros. Essas missões também se caracterizaram por um número reduzido de militares presentes no terreno, permitindo concluir que a atuação foi movida por interesses gerais (HAMANN, 2016). Assim, atuar em muitas operações sugere o comprometimento da política externa

brasileira com um de seus princípios mais caros, o multilateralismo, legitimando o mecanismo de segurança coletiva que o Brasil ajudou a construir ao longo da história da ONU.

Nasser (2012) segue uma linha de pensamento similar a de Hamann, em que ele reconhece a busca brasileira por projeção de poder nas relações internacionais, mas também apresenta a variável da solidariedade ativa, a partir da qual o Brasil empreende uma atitude altruísta na prestação de apoio a sociedades vítimas de conflitos armados (NASSER, 2012). O autor não divide as motivações entre interesses específicos e interesses gerais, mas identifica que a projeção de poder e a solidariedade ativa serão direcionadas para países nos quais o Brasil possui relações histórico-culturais (países lusófonos) ou possui interesses diplomáticos em estender sua influência regional (Haiti) e estratégica (Líbano).

Nasser expõe também as vantagens colaterais que contribuem para fortalecer o interesse de enviar tropas ao exterior como o reembolso da ONU pelo desdobramento de recursos, a remuneração diferenciada que os militares no terreno recebem, a oportunidade de qualificação e treinamento desses militares através de situações reais, assim como o fomento da moral das tropas brasileiras (NASSER, 2012). Esses ganhos têm um peso maior em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, no entanto, segundo o autor, a decisão do Brasil de participar de operações de paz parece estar muito mais relacionada aos interesses da política externa brasileira.

Os anos em que o Brasil teve uma atuação mais significativa em operações de paz – principalmente o engajamento no Haiti a partir de 2004 – correspondem ao período em que foi empreendida a chamada política externa "ativa e altiva" formulada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seu Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Assim, de acordo com Nasser, parece haver uma convergência entre os objetivos da política externa e a participação em operações de paz, como demonstra a seguinte passagem:

> O Planalto e o Itamaraty, pelo menos nas últimas décadas, parecem enxergar o país como candidato à potência global, embora destituído dos meios e recursos para fazer valer suas vontades na arena internacional que não por meio da diplomacia e dos canais institucionais. A organização de um modelo de engajamento em OPs [operações de paz] parece refletir o entendimento sobre as possibilidades e as limitações dos meios disponíveis. (NASSER, 2012, p. 223)

A projeção de poder brasileira é expressa principalmente através da atuação em foros multilaterais; assim, o multilateralismo é o instrumento escolhido pela diplomacia brasileira para que o país seja visto como um ator proativo e de prestígio no Sistema Internacional. É

importante destacar que, embora a participação mais expressiva em operações de paz tenha sido observada nos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, a opção pelos canais multilaterais costuma ser uma prática da diplomacia brasileira como um todo, uma vez que o engajamento na ONU e em operações de paz também perpassou outros governos, como pode ser visto na trajetória traçada pelo Brasil até o momento atual. Dessa maneira, a escolha do multilateralismo como instrumento de atuação configura-se numa política de Estado, não de governo, ideia corroborada por Nasser e Hamann.

Ao falar do engajamento na ONU e da estratégia multilateral brasileira, não se pode deixar de mencionar a campanha por um assento permanente no CSNU. Nasser entende que a decisão de poder liderar militarmente a MINUSTAH esteve muito relacionada à candidatura, especialmente quando se observa a simultaneidade entre o período em que os debates sobre a reforma da ONU e do CSNU foram mais frequentes (entre 2004 e 2005) e o envio dos efetivos para a operação. Apesar de não ser expressamente necessário que um país tenha uma forte atuação em operações de paz para ser membro permanente do CSNU (UZIEL, 2010), o engajamento contínuo abre espaço para que esse país esteja presente nas listas de países contribuintes de tropas (TCCs)[54] e nos foros de discussão sobre paz e segurança, aumentando o prestígio e o credenciamento do mesmo. Como esclarece Nasser:

> A noção de "credenciamento" para a conquista de um assento permanente no CSNU foi um dos elementos de *projeção de poder* presentes na decisão brasileira. Contudo, esta ilação não necessariamente torna falso o argumento de que os elementos de *solidariedade* reproduzidos no discurso diplomático estiveram também presentes no processo decisório brasileiro. (NASSER, 2012, p. 230)

Uma vez considerados os raciocínios de Hamann e Nasser, podemos nos ater às considerações de Uziel (2010), que é mais sistemático ao classificar os interesses brasileiros em três categorias: internos, bilaterais/regionais e institucionais. Essas categorias condensam os interesses que foram abordados anteriormente, como demonstra a Tabela 1:

---

[54] Com o fim da MINUSTAH em outubro de 2017, o Brasil atualmente ocupa a 50º posição na lista de maiores TCCs com um total de 271 tropas desdobradas, informação disponível em https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2_country_ranking_0.pdf, acesso em 07 Jun. 2018. No entanto, nos meses de abril e junho de 1996 (período em que participou da UNAVEM III), o Brasil chegou a ocupar a 4º posição na lista, informação disponível em https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_nationalcontrib_1996_monthly-countrytotalsbyrank_1996.pdf, acesso em 07 Jun. 2018.

Tabela 1. Interesses brasileiros em contribuir para missões de paz

Internos	Bilaterais/regionais	Institucionais
- cumprir os princípios do artigo 4º da Constituição; - treinar as Forças Armadas; - promover o papel dos militares na sociedade.	- solidarizar-se com o país egresso de conflito; - adensar relação com o país anfitrião ou com países vizinhos; - adensar relações com outros TCCs; - promover comércio e investimentos brasileiros.	- legitimar candidatura à vaga permanente no CSNU; - fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de conflitos; - maximizar a influência brasileira no CSNU durante os biênios eletivos; - demonstrar capacidade de mobilização.

Fonte: UZIEL, 2010, p. 100

A partir da classificação estabelecida acima, Uziel elucida que as operações de paz figuram como importante instrumento da política externa brasileira. Apesar de existirem interesses consolidados que frequentemente são mencionados e discutidos nas instâncias decisórias, é pertinente apontar que cada caso deve ser analisado de maneira individual e que determinados interesses serão mais explorados que outros. Por conseguinte, Uziel (2010) realinha os interesses citados acima em três novas categorias: apoiar as missões e contribuir em geral; escolher missões específicas para contribuir; e benefícios auferidos com a participação. Assim, Uziel de certa forma remete a divisão entre interesses específicos e interesses gerais feita por Hamann (2016).

Para contribuir de maneira geral, o autor destaca o comprometimento brasileiro com o multilateralismo, o aumento da influência no CSNU, a demonstração da capacidade de mobilização e o cumprimento do artigo 4º da Constituição; já para participar de missões específicas, Uziel remete-se à solidariedade brasileira com o país necessitado e ao adensamento das relações com este país, seus vizinhos e outros TCCs; por fim, ele menciona aos benefícios obtidos pelo Brasil pela participação que são o treinamento das Forças Armadas, a promoção do papel dos militares e a promoção do comércio e investimento brasileiros (UZIEL, 2010).

Diante dessa gama de interesses elucidados pelos autores citados, é relevante ressaltar o quanto a participação brasileira em operações de paz flexibilizou os princípios de política

externa ao longo do tempo. O Brasil tradicionalmente defende o direito a não-intervenção e o não-uso da força nos contextos internacionais e por muito tempo se limitou a engajar-se somente em operações de paz com mandatos pautados no capítulo VI – missões cujo consentimento das partes é imperativo para seu estabelecimento. No entanto, com a participação na MINUSTAH (cujo mandato já possuía cláusulas referentes ao capítulo VII) e a evolução da mesma para uma operação ainda mais robusta – especialmente após o terremoto de 2010 que fomentou o aumento da violência no país pela busca por recursos de subsistência – o posicionamento da diplomacia brasileira se tornou mais maleável nesse sentido. O envio do general brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz para ser *Force Commander* da MONUSCO na República Democrática do Congo a partir de 2013 é um exemplo sintomático dessa maior flexibilização dos tomadores de decisão brasileiros.

Por tudo isso, nota-se como os três autores citados convergem sobre os interesses brasileiros em participar de operações de paz, demonstrando como essa iniciativa tem sido um dos principais pilares que unem a política externa e a política de defesa brasileira. A próxima seção abordará as relações entre Brasil e Oriente Médio, mais especificamente entre Brasil, Líbano e Israel, explicitando como o país foi levado a participar de uma operação de paz distante do entorno regional, mas que possui grandes interesses estratégicos para o Estado brasileiro.

4.2 A política externa brasileira para o Oriente Médio: construindo um papel de mediador

O relacionamento brasileiro com o Oriente Médio sempre foi pauta da política externa em menor ou maior grau. Como dito anteriormente, desde os primeiros anos de existência da ONU, o Brasil já se mostrava engajado nos temas relacionados à região. Destaca-se aqui o papel exercido por Osvaldo Aranha na presidência da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1947, sessão que aprovou a Resolução A/RES/181 (1947)[55] sobre a o Plano de Partilha da Palestina. Osvaldo Aranha foi reconhecido pelos seus esforços em prol do consenso, muito apreciado por parte de Israel, como esclarece Santos (2014):

> A presidência de Aranha naquela sessão perdura até hoje na memória coletiva dos brasileiros como símbolo do bom relacionamento entre Brasil e Israel, o que também ocorre do lado israelense. Em Israel, ao menos três ruas – em

---

[55] Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 181, 28 de novembro de 1947, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/181(II), acesso em 12 Jun. 2018.

> Beer-Sheva, Ramat-Gan e Tel Aviv –, e uma praça em Jerusalém têm o nome de Osvaldo Aranha. (SANTOS, 2014, p. 192)

A participação na UNEF I também já foi destacada como exemplo do comprometimento brasileiro em relação à paz e segurança internacionais na região. Entretanto, será observado que, durante a segunda metade do século XX, o Brasil não possuía uma estratégia definida para as questões médio-orientais.

Silva e Pilla (2012) identificam três posturas empreendidas pela política externa brasileira: aproximação, distanciamento e engajamento. O estudo de Silva e Pilla corresponde à análise paradigmática feita por Cervo e Bueno (2002), na qual podemos identificar a aproximação com o Oriente Médio em consonância com o paradigma desenvolvimentista de inserção internacional brasileira; o distanciamento como característica predominante do chamado Estado normal ou paradigma neoliberal; e o engajamento como política condizente ao Estado logístico, que teve início nos últimos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso e se consolidou no governo de Lula da Silva.

A aproximação gradual corresponde a dois períodos. A primeira fase vai desde o pós-Segunda Guerra Mundial até 1974, no qual se observa uma postura de equidistância em relação à região, que coaduna atores tão contrastantes como árabes, iranianos, israelenses e palestinos, a exemplo da atuação de Osvaldo Aranha na AGNU e da presença brasileira na UNEF I. As duas crises do petróleo que desestabilizaram a economia mundial na década de 1970 coincidiram com o governo de Ernesto Geisel, no qual a política externa brasileira ficou conhecida como "pragmatismo responsável e ecumênico". Nesse contexto, o governo brasileiro abandonou a posição equidistante e procurou estreitar relações bilaterais com países exportadores de petróleo, notadamente com a Arábia Saudita e com o Iraque – país que não só se tornou parceiro comercial para o petróleo como também grande importador de equipamentos militares brasileiros, assim como a Líbia (BERTAZZO, 2012).

Nesse período de aproximação (de 1974 ao final da década de 1980) também foram observados momentos de ativismo em favor das causas árabes como o apoio à autodeterminação palestina; a denúncia da ilegalidade da ocupação israelense no Sinai, Gaza, Cisjordânia e nas Colinas de Golã; o voto favorável à concessão do status de observador à OLP na Assembleia Geral das Nações Unidas; o voto favorável ao entendimento de que o sionismo é uma forma de racismo; e, já no governo de Figueiredo, a condenação da ocupação israelense no Líbano, iniciada em 1982 (CID, 2017). Como salientam Silva e Pilla (2012), mesmo após o fim do regime militar, a política externa dos primeiros anos da

redemocratização também não destoou muito dessa postura de aproximação com os países árabes e Israel. Assim, o Brasil sustentava posições coerentes com o princípio da não-intervenção e garantia da soberania dos Estados.

Os anos 1990 testemunharam uma quebra paradigmática na política externa brasileira, com a adoção de uma postura neoliberal, notadamente durante o governo de Fernando Collor. Durante esse período, o Brasil apresentou uma postura de distanciamento do Oriente Médio e alinhamento aos interesses dos Estados Unidos (SILVA; PILLA, 2012). Para Collor, o país necessitava se adaptar ao fim da Guerra Fria e se adequar ao processo de globalização que o mundo vivia naquele momento, priorizando as relações Norte-Sul em detrimento às relações Sul-Sul. Dessa maneira, o relacionamento com o Oriente Médio passou a ser filtrado a partir das condutas adotadas por países desenvolvidos e pelos Estados Unidos que passaram a ter uma presença maior na região. Assim, o governo brasileiro condenou a investida iraquiana ao Kuwait, mas não tomou parte das operações militares lideradas pelos Estados Unidos no Golfo Pérsico, como fez a Argentina (SILVA; PILLA, 2012). Esse contexto internacional afetou fortemente as relações comerciais com os países árabes, como nos fala Cid:

> O fim da Guerra do Golfo e o bloqueio econômico do Iraque e as negociações de paz entre judeus e árabes levou o Brasil a um afastamento de qualquer protagonismo nas questões do Oriente Médio nos primeiros anos da década. O processo de impeachment do presidente Collor, as crises econômicas e o processo de hiperinflação de 1992 e 1993 afastaram o Brasil do Oriente Médio. (CID, 2017, p. 44-45)

Após o impeachment de Collor, a gestão de Itamar Franco procurou amenizar o neoliberalismo e recuperar a economia brasileira afetada pelo projeto macroeconômico adotado pelo presidente afastado. Segundo Silva e Pilla (2012), Celso Amorim ocupou brevemente a chefia do Ministério das Relações Exteriores, quando buscou recuperar as bases da Política Externa Independente (PEI) dos anos 1960. Entretanto, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso – que também foi Ministro das Relações Exteriores no governo de Itamar Franco – houve uma retomada dos ideais neoliberais e do alinhamento com os países desenvolvidos. Foi somente nos anos finais de sua gestão que o Oriente Médio voltou a ganhar importância nas relações internacionais brasileiras, aproximação movida majoritariamente por interesses econômicos. Segundo Silva e Pilla:

> Os últimos anos do governo Cardoso caracterizaram-se, portanto, por uma maior aproximação econômica em relação aos países do Oriente Médio, ainda

> que o relativo distanciamento político permanecesse. O abalo do sistema internacional com os atentados terroristas contra os Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, reforçaria a perspectiva de que o mundo pós-Guerra Fria continha novos elementos de imprevisibilidade, durante os quais a diversificação de parcerias poderia ser uma boa estratégia de atuação externa. (SILVA; PILLA, 2012, p. 123)

Os anos finais da gestão de Cardoso iriam preparar o Brasil para um período de engajamento com o Oriente Médio revestido de conotações políticas após a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência e o retorno de Celso Amorim ao Itamaraty. Os anos 2000 foram, portanto, a época em que o Brasil empreendeu estratégias mais concretas em relação ao Oriente Médio.

Diferenciando-se do governo anterior que prezava por uma “autonomia pela participação”, a gestão de Lula adotou a chamada “autonomia pela diversificação”[56] (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nessa lógica, o fomento ao multilateralismo e o princípio da “não-indiferença” em relação aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos – especialmente aqueles que são afetados por conflitos armados e pela pobreza – se tornaram marcas da política externa de Lula, impulsionando a imagem brasileira de potência regional (MARCONDES, 2011). Assim, a diplomacia brasileira começou a recuperar as bases de uma inserção internacional mais ativa, que já havia sido ensaiada com a Política Externa Independente (PEI) na década de 1960. O objetivo principal da denominada política externa “ativa e altiva” desenvolvida por Lula e Amorim foi o de lançar o Brasil como *global player*, fortalecendo as relações Sul-Sul, diversificando parcerias e colocando o Oriente Médio como região estratégica para a política externa.

Segundo Notari (2017), podem ser identificados cinco papéis desempenhados pelo país em relação à região: o de ponte entre povos, países e regiões; o de defensor da paz e dos direitos humanos; o de agente promotor de assistência humanitária internacional; o de agente criador de novos arranjos políticos diplomáticos e econômicos alternativos ao *status quo*; e o de mediador de conflitos e construtor de consensos. De acordo com Notari (2017) o quinto e

---

[56] Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), a “autonomia pela participação” consiste no direcionamento da política externa para aderir aos principais regimes internacionais sem perder sua própria capacidade de gestão. Durante os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, os regimes de cunho liberal foram incluídos nesse movimento. Assim, a ideia era que a agenda externa brasileira participasse e tivesse influência nos novos temas que entraram na pauta internacional após o fim da Guerra Fria, como a globalização, a proteção do meio ambiente, a transição democrática, a defesa dos direitos humanos, as reformas liberais e a integração regional. Já a “autonomia pela diversificação”, que de acordo com os autores determinou o tom da política externa do governo Lula, se expressa pela adesão brasileira aos princípios e normas internacionais através do fortalecimento das relações Sul-Sul e da diversificação de parcerias com atores não tradicionais, como China, África, Europa Oriental e Oriente Médio.

último papel é o mais importante, pois corrobora com a motivação de buscar maior protagonismo internacional.

Segundo a autora, durante o governo Lula, exemplos desse papel mediador podem ser observados nos posicionamentos brasileiros sobre o conflito israelo-palestino e na mediação junto à Turquia da questão nuclear iraniana. A ideia de o Brasil ser reconhecido como mediador de conflitos é de particular relevância para a presente pesquisa, uma vez que se almeja identificar como a participação brasileira na UNIFIL insere-se na busca por desempenhar esse papel de interlocutor de relevância na região médio-oriental e no Sistema Internacional como um todo. Juliana Bertazzo (2012) também destaca esse posicionamento de mediador em seu artigo

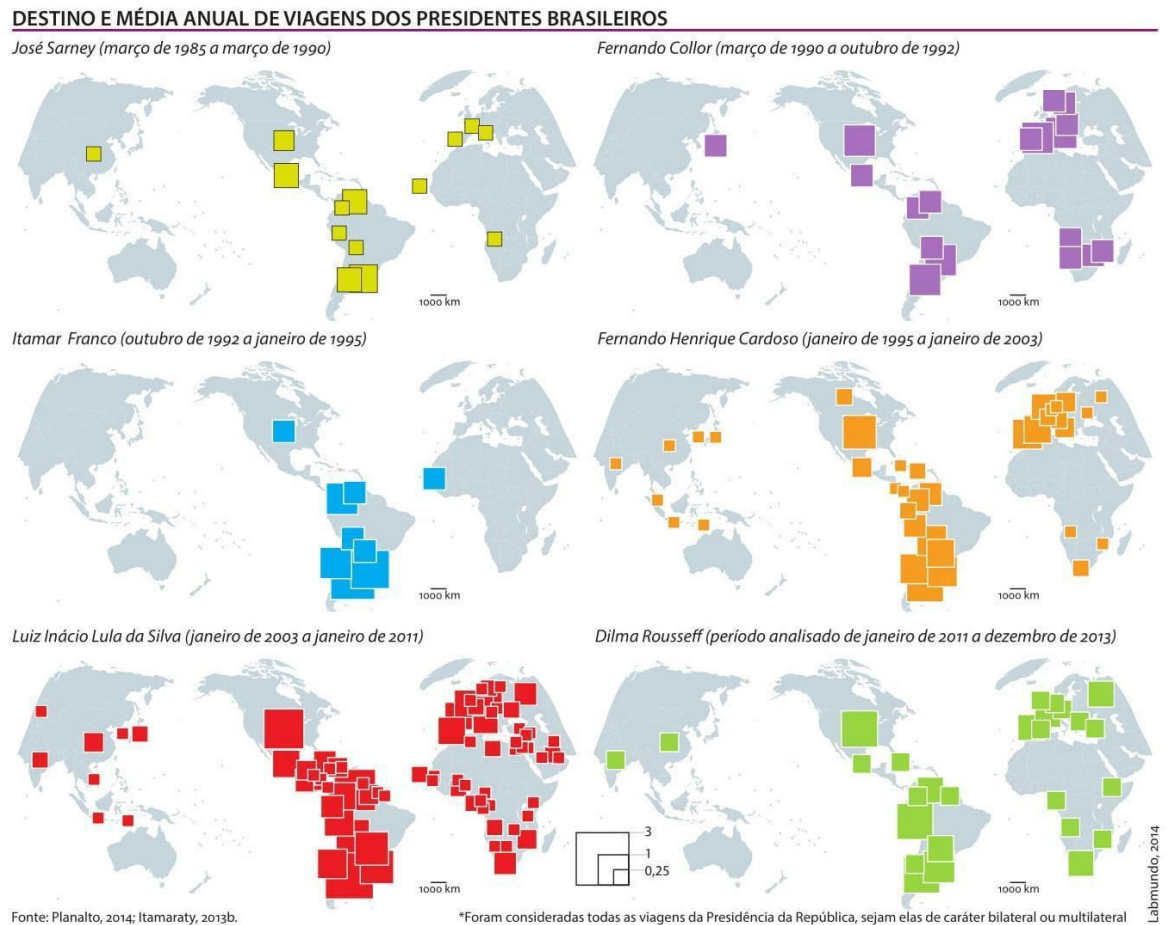
> O Brasil inicialmente manteve uma postura discreta durante as principais conferências sobre o processo de paz no Oriente Médio em Oslo e Madri. No entanto, essa postura mudou nos últimos anos, uma vez que, ao lidar com países ricos e pobres em vários contextos, o Brasil se posicionou como um mediador se deslocando pela divisão global Norte-Sul. Este desenvolvimento foi destacado pelo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, durante uma recente visita ao Brasil, quando declarou que "o Brasil se posicionou em uma posição estrategicamente boa para fazer um consenso entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, e eu aprecio esse forte compromisso de promover a cooperação Sul-Sul e isso é exatamente o que esperamos de países emergentes como o Brasil". Esse papel de mediação não é novo para o Brasil, mas recentemente exigiu certa flexibilidade diante da evolução de um dos pilares mais tradicionais da diplomacia brasileira: a não intervenção. Este princípio foi modificado nos últimos anos pelo surgimento de uma nova ideia chamada de "não indiferença". (Tradução livre[57], BERTAZZO, 2012, p. 15)

O presidente Lula da Silva valeu-se da diplomacia presidencial como nenhum outro governante havia feito. Foi ele que realizou a primeira visita de um chefe de Estado ao Oriente Médio em 132 anos – a última havia sido feita por D. Pedro II, no último quarto do século XIX – quando visitou Síria, Líbano, Emirados Árabes Unidos, Egito, Qatar, Argélia, Líbia e Arábia Saudita em 2003. Já em 2010 realizou visita inédita a Jordânia, Israel,

---

[57] **Do original:** *Brazil initially kept a low profile during the major conferences on the Middle East peace process in Oslo and Madrid. However, this stance has changed in recent years as, by dealing with both rich and poor countries in various settings, Brazil has positioned itself as a mediator moving across the global North-South divide. This development was highlighted by UN Secretary General Ban Ki-Moon during a recent visit to Brazil, when he declared that "Brazil has positioned in a very strategically good position to make a consensus between the developed and developing countries, and I appreciate such a strong commitment to promote South-South cooperation and this is exactly what we expect from emerging countries like Brazil". Such a mediation role is not new to Brazil, but has recently required some flexibility in view of the evolution of one of the most traditional pillars of Brazilian diplomacy: non-intervention. This tenet has been modified in recent years by the rise of a new idea referred to as "non-indifference".*

Territórios Palestinos Ocupados e Irã (AMORIM, 2010). As viagens oficiais de Lula refletiram também na busca pelo fortalecimento das relações Sul-Sul. Assim, sua diplomacia presidencial se concentrou largamente em regiões como a América do Sul, África e, em menor grau, Oriente Médio. Na figura abaixo, nota-se como Lula se diferenciou de seus antecessores e até de sua sucessora, Dilma Rousseff, nesse aspecto.

Figura 2. Diplomacia presidencial de José Sarney a Dilma Rousseff

Fonte: MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas da Política Externa Brasileira.** Rio de Janeiro: Eduerj, 2014.[58]

Silva e Pilla (2012) destacam que foi na primeira visita, quando estava no Egito, que o Ministro das Relações Exteriores da Autoridade Palestina, Nabil Shaat, sugeriu aos

[58] A figura não referencia a visita feita pelo presidente José Sarney à União Soviética, realizada em outubro de 1988. Informação disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/441556/PS%20Sarney%2087-90%20viagens%20-%200143.pdf?sequence=1, acesso em 27 Jul. 2018.

representantes brasileiros que o Brasil estabelecesse um Escritório de Representação em Ramalá, o que foi feito em 2004. É importante destacar que a Organização para Libertação da Palestina (OLP) já possuía um representante no Brasil desde 1975. Seguido da abertura do Escritório, também foi criado o posto de Representante Especial para o Oriente Médio, primeiramente ocupado pelo embaixador Affonso Celso de Ouro-Preto – posto sugerido pelo ministro do Egito durante a visita do presidente Lula (SILVA; PILLA, 2012).

Dando seguimento às visitas oficiais, foi o Ministro Celso Amorim que mais frequentemente viajou a região durante o período. Essas visitas foram documentadas pelo Ministro em seu livro de memórias *"Teerã, Ramalá e Doha"* (2015), no qual ele discorre sobre os principais temas de interesse da diplomacia brasileira abordados nas viagens: a reforma do Conselho de Segurança e a candidatura brasileira a um assento permanente; o fomento ao comércio e investimentos entre o Brasil e os países médio-orientais; e o convite brasileiro para a realização de uma cúpula entre países árabes e sul-americanos – iniciativa do presidente Lula. Percebe-se como o Brasil foi bem sucedido nesses aspectos, uma vez que foram assinados em torno de 135 acordos bilaterais entre o Brasil e os países da região (SANTOS, 2015). Segundo Amorim (2010), o sentimento dos países árabes em relação ao Brasil foi recíproco, como nota-se nas três visitas do então Secretário-Geral da Liga dos Estados Árabes (LEA), Amr Moussa, além de o Planalto ter recebido a visita de mais oito líderes de países árabes durante a gestão de Lula.

A iniciativa do presidente em realizar uma conferência entre América do Sul e países árabes com vistas a estreitar as relações comerciais, políticas e culturais entre as regiões foi concretizada em 2005, com a realização da primeira Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) em Brasília. Os encontros repetiram-se em 2009, 2012 e 2015, e a quarta edição tem previsão de ocorrer ainda em 2018 na Venezuela. Outro fato a ser destacado é que o Brasil foi um dos poucos países sem relação direta com o conflito israelo-palestino – junto à Índia e África do Sul – a ser convidado para a Conferência de Annapolis[59], em 2007, em que foram tratadas essas questões, demonstrando um reconhecimento aos esforços brasileiros em se apresentar como interlocutor para assuntos do Oriente Médio. Diante desse sucesso político,

[59] A Conferência de Annapolis foi um encontro de líderes internacionais realizado em 27 de novembro de 2007 na Academia Naval dos Estados Unidos, localizada na cidade de Annapolis. O objetivo da Conferência foi o de retomar as negociações entre palestinos e israelenses sobre a criação de um Estado Palestino, com a finalidade de estabelecer a paz na região. O encontro foi concebido através da iniciativa do governo dos Estados Unidos, na época liderado por George W. Bush, e contou com a participação de 50 países e organizações, dentre eles o Brasil, um dos poucos que não possuía envolvimento direto com o conflito entre Israel e Palestina.

as relações comerciais e econômicas com o Oriente Médio também merecem particular enfoque, como elucida Amorim:

> O comércio entre o Brasil e os países árabes triplicou desde 2003 e alcançou em 2008 a marca de US$ 20 bilhões, com fluxos comerciais bastante equilibrados. Em sua cúpula de agosto de 2010 em San Juan, na Argentina, o Mercosul assinou um acordo de livre comércio com o Egito. Na verdade, o único outro país fora da América do Sul com o qual o Mercosul já assinou tal acordo foi Israel. Isto não é apenas uma coincidência. Este último acordo entrou recentemente em vigor. Pactos similares estão sendo negociados com o Marrocos, a Jordânia e o Conselho de Cooperação do Golfo. Um processo está prestes a ser lançado para concretizar Áreas de Livre Comércio com a Síria e a Palestina. (Tradução livre[60], AMORIM, 2010, p. 235)

Para Amorim (2010), os vínculos culturais, históricos e migratórios entre o Brasil e o Oriente Médio também foram fatores fundamentais que fomentaram um maior envolvimento brasileiro na região. Isso ocorre não só com os países árabes – possuidores de uma comunidade quantificada entre 10 e 12 milhões de migrantes e descendentes vivendo no Brasil – como também com Israel, cuja comunidade judaica é bastante expressiva.

As relações entre Brasil e Israel foram majoritariamente cordiais ao longo dos anos. Ainda na gestão de Itamar Franco, quando Celso Amorim foi Ministro das Relações Exteriores, Shimon Peres – que então ocupava cargo análogo ao de Amorim na chancelaria israelense – já prezava por uma participação mais efetiva do Brasil no Oriente Médio para exercer uma "influência moderada nos árabes" (AMORIM, 2010). Durante os governos de Lula, muitas foram as visitas entre representantes de ambos os países. Apesar das relações amistosas, a diplomacia brasileira se manteve coerente com um de seus princípios mais caros, o da não-intervenção, assim, as investidas de Israel nos Territórios Palestinos Ocupados e no Líbano foram enfaticamente condenadas pelos representantes diplomáticos brasileiros, criticando a desproporcionalidade no recurso à força empreendido por Israel.

As relações bilaterais entre Brasil e Líbano também foram muito profícuas na extensão da política externa brasileira, em grande parte movidas pelos laços históricos e culturais que os países compartilham. A comunidade libanesa no Brasil possui grande

---

[60]**Do original:** *Trade between Brazil and the Arab countries has multiplied threefold since 2003, and reached in 2008 US$ 20 billion, with rather balanced trade flows. At its August 2010 Summit in San Juan, Argentina, Mercosul signed a free trade agreement with Egypt. As a matter of fact, the only other country outside South America with which Mercosul ever signed such an agreement was Israel. This is not just a coincidence. The latter agreement has recently entered into force. Similar deals are currently being negotiated with Morocco, Jordan and the Gulf Cooperation Council. A process is soon to be launched for FTAs [Free Trade Agreements] with Syria and Palestine.*

influência na sociedade brasileira, uma vez que a vinda de imigrantes do País dos Cedros remonta ao século XIX. Desde então, a população libanesa residente no Brasil se tornou três vezes maior que a própria população do Líbano. O ensaio do deputado Carlos Marun para a coletânea de textos intitulada *"Brasil-Líbano: Legado e Futuro"* (2017) sobre a presença da comunidade libanesa na política brasileira é indicativo do peso que o Líbano exerce no Brasil. O Líbano também possui uma comunidade expressiva de brasileiros em seu território; dessa maneira, não se esperou postura diferente vinda do Brasil quando da deflagração da Guerra de 2006 para socorrer rapidamente os brasileiros ameaçados pelos confrontos entre Israel e Hezbollah. Sobre a política externa brasileira para o Oriente Médio, Lima (2017) é enfático:

> O que acontece no Oriente Médio interessa ao Brasil. É ilusório pensar o contrário. A diplomacia brasileira tem que estar efetivamente preparada, seja para garantir a evacuação de seus nacionais de zonas conflagradas, seja para evitar, dentro de suas possibilidades e com base em suas tradições, a eclosão e o agravamento de conflitos na região. (LIMA, 2017, p. 103)

Diante dessa declaração, podemos nos ater ao que o Brasil realiza de mais concreto em prol da paz e segurança no Líbano: a liderança desde 2011 da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

4.3 A liderança brasileira na FTM-UNIFIL[61]

Em 12 de novembro de 2010, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e o Ministro da Defesa Nelson Jobim enviaram uma Exposição de Motivos[62] à Presidência da República e ao Congresso Nacional, na qual era solicitada autorização para o envio de um oficial general, quatro oficiais superiores e quatro praças da Marinha do Brasil para participarem da liderança da FTM da UNIFIL. A Exposição de Motivos é clara ao elencar os benefícios em participar de operação de tal porte, confirmada na seguinte passagem:

> Eventual participação do Brasil na UNIFIL poderia reforçar nossas credenciais como ator capaz de contribuir positivamente para a promoção da paz e da segurança na região. Tal participação seria percebida favoravelmente pelo Líbano e por Israel. A iniciativa contribuiria ademais, para o esforço de

[61] Versão preliminar de trechos dessa seção foi apresentada durante o III Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais realizado em Niterói, 2016.

[62] Exposição de Motivos, nº474, 2010, disponível em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-741-10-dezembro-2010-609650-exposicaodemotivos-145083-pl.html, acesso em 18 Jun. 2018.

> Vossa Excelência de aumentar a presença brasileira nos termos relativos ao processo de paz no Oriente Médio. Ao ajudar a preservar um clima de paz no Sul do Líbano condição necessária para favorecer a retomada do diálogo entre os principais atores, a participação na UNIFIL ampliaria a ação internacional do País na manutenção da paz e da segurança internacionais e contribuiria para diversificar a experiência das Forças Armadas brasileiras no exterior. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, Nº 474 MRE/MD, 2010)

O texto evidencia os objetivos de política externa e de defesa detalhados nas seções anteriores, como o aumento da presença brasileira nos diálogos sobre a paz no Oriente Médio e a capacitação das Forças Armadas ao serem empregadas em uma missão real no exterior. A solicitação ocorreu no final do mandato de Lula da Silva e, depois de autorizada pelo Senado Federal em dezembro de 2012, foi concretizada já no primeiro ano da gestão de Dilma Rousseff.

Em 24 de fevereiro de 2011, o Contra-Almirante Luiz Henrique Caroli, junto a seu Estado-Maior, assumiu a liderança da FTM no Porto de Beirute com a presença do Presidente libanês Michel Suleiman e do então Vice-Presidente brasileiro Michel Temer. Como mencionado no capítulo anterior, foi a primeira vez que um país não membro da OTAN assumiu o comando da FTM, o que demonstra o reconhecimento das capacidades brasileiras em exercer a função. Segundo Adriana Abdenur (2016), o Brasil não foi a primeira opção a ser considerada para assumir a posição, mas provou ser a escolha mais coerente tanto para o Líbano quanto para Israel:

> Dos lados da ONU e do Líbano, a decisão de convidar o Brasil resultou de vários fatores. Foi relatado na época que a Indonésia estava sendo considerada para substituir a Itália no comando do FTM, mas uma vez que a Indonésia não reconhece Israel, o governo israelense expressou preocupação de que a cooperação com a Marinha de Israel iria ser difícil. Em contraste, pensava-se que os dois lados aceitariam mais o Brasil, que tem relações sólidas com o Líbano e Israel, além de outros países da região. Ademais, a experiência acumulada do Brasil através da MINUSTAH havia aumentado sua visibilidade em operações de paz da ONU, gerando novas demandas por sua participação. (Tradução livre[63], ABDENUR, 2016, p. 14)

---

[63] **Do original:** *From the UN and Lebanese sides, the decision to invite Brazil resulted from several factors. It was reported at the time that Indonesia was being considered to replace Italy at the helm of the MTF, but since Indonesia does not recognize Israel, the Israeli Government expressed concern that cooperation with the Israeli Navy would suffer. In contrast, it was thought that both sides would be more accepting of Brazil, which has had solid relations with both Lebanon and Israel, in addition to other countries in the region. In addition, Brazil's accumulated experience through MINUSTAH had raised its visibility in UN peacekeeping, generating new demands for its participation.*

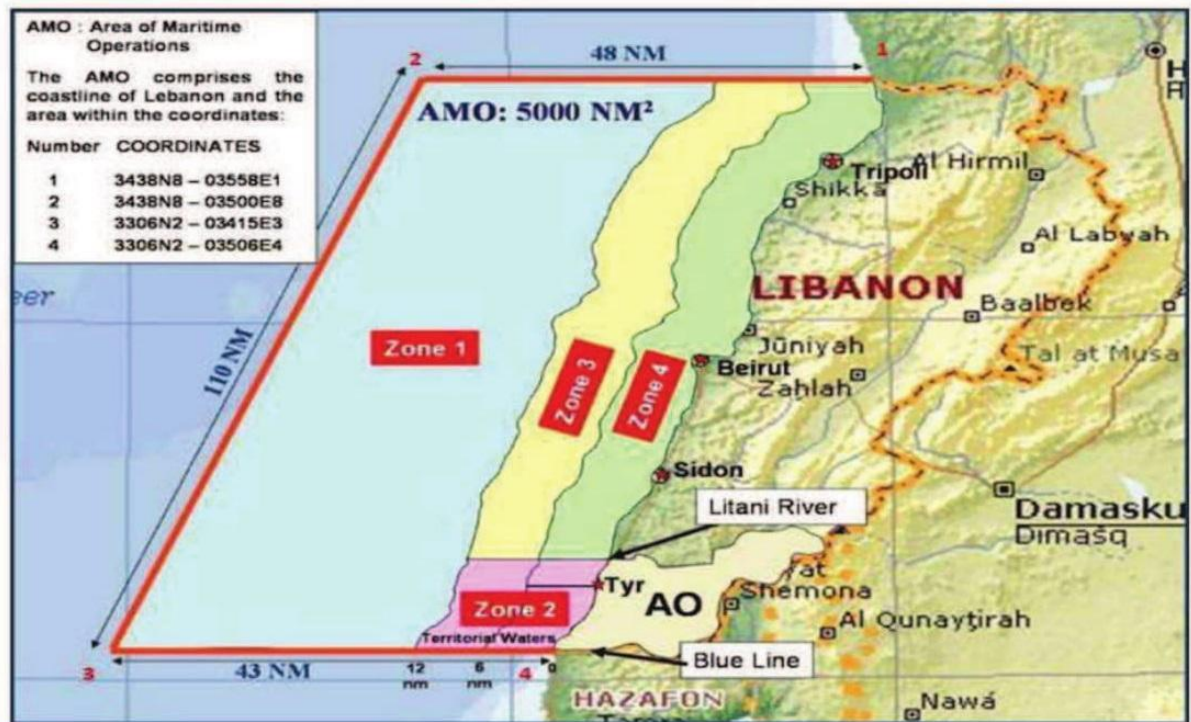
Após o estabelecimento do comando, iniciaram-se os esforços para enviar um navio com contingente de até trezentos militares a ser utilizado como navio-capitânia (também chamado de *flagship* em inglês), o que foi autorizado em setembro de 2011 pelo Congresso Nacional. Assim, o primeiro navio brasileiro a atracar no porto de Beirute foi a Fragata "União" (F-45) em 14 de novembro de 2011.

A Força-Tarefa Marítima da UNIFIL tem como principais funções o monitoramento das águas territoriais do Líbano, a garantia da segurança do litoral e a prevenção da entrada ilegal de armas e material correlato por via marítima no Líbano. A FTM também trabalha em conjunto com a marinha libanesa para melhorar suas capacidades operacionais através de treinamentos, realização de exercícios conjuntos, prestação de assistência técnica e utilização de equipamentos. O objetivo é que a marinha libanesa esteja apta a realizar as funções da FTM quando o mandato da UNIFIL chegar ao fim, podendo, dessa forma, assegurar a soberania libanesa em toda sua extensão de costa (em torno de 200 quilômetros) e suas águas territoriais. Kerr (2015) aponta a existência de um importante elemento de coordenação entre a UNIFIL e as Forças Armadas Libanesas (LAF), no qual a FTM e a marinha libanesa também se inserem:

> A cooperação com a LAF é fundamental para a UNIFIL, e existe um mecanismo regular de consulta chamado "*Strategic Dialogue*", cujo objetivo é transferir progressivamente as responsabilidades para o exército libanês. Após algumas reuniões, sua estrutura analisou as capacidades e forças existentes, correlacionou a diferença entre o existente e o desejável e estabeleceu um planejamento estratégico a ser alcançado pela ação política do Secretário-Geral da ONU, que viabilize a obtenção dos recursos materiais necessários para a LAF. Comparece a essas reuniões o assessor chefe de operações marítimos da missão, *Chief MAROPS*, sempre que houver assunto da natureza naval ou marítima. Ao final, está prevista a validação deste processo pela UNIFIL, quando a missão seria reduzida a um pequeno número de observadores. Entre a FTM e a marinha libanesa ocorrem conversações chamadas "*Flag Talks*", que na prática funcionam de modo semelhante, estabelecendo ainda objetivos educacionais e de adestramentos mensais. (KERR, 2015, p. 42)

A Área de Operações Marítimas da UNIFIL (AMO, sigla em inglês para *Area of Maritime Operations*) se estende por toda a costa libanesa até uma distância máxima de 48 milhas náuticas em direção ao Mar Mediterrâneo. A área corresponde não somente as águas territoriais do Líbano, mas também a águas internacionais, sendo responsabilidade da FTM manter consciência situacional em toda a AMO (KERR, 2015). Foram estabelecidas

diferentes zonas de prioridades para a realização das atividades de vigilância da FTM. Como demonstra a figura abaixo, as zonas 2, 3 e 4 correspondem às águas territoriais libanesas e a zona 1 consiste nas águas internacionais.

Figura 3. Área de Operações Marítimas da FTM-UNIFIL

Fonte: KERR, 2015, p. 39

É importante destacar que, apesar de a AMO ser largamente delimitada, as fronteiras marítimas entre Líbano e Israel ainda são motivo de litígio. Segundo Almeida:

> Os pleitos de Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva (ZEE) desses países se sobrepõem em uma área de disputa de 874 mil km2. Alegando necessidades de segurança, Israel estabeleceu, unilateralmente, uma linha de boias (não reconhecida pelo Líbano nem pela ONU), ao longo do limite que reivindica. A existência de consideráveis reservas marítimas de óleo e gás nas respectivas ZEE e, em especial, na área em disputa, eleva ainda mais o potencial de tensão deste tema. São comuns os incidentes envolvendo navios de patrulha das IDF e pesqueiros libaneses que tentam cruzar a linha de bóias. O Líbano, por reconhecer aquela área como de sua jurisdição, interpreta a presença dos navios israelenses, imediatamente ao sul da linha de boias, como violação da sua soberania. (ALMEIDA, 2017, p. 56)

Mesmo com essas tensões no mar, uma das principais atividades da FTM é a condução de Operações de Interdição Marítima (MIO, sigla em inglês para *Maritime Interdiction Operations*), nas quais tanto a FTM quanto a Marinha libanesa inspecionam embarcações mercantes suspeitas a fim de evitar a entrada de carga ilegal em território libanês. De acordo com a página eletrônica da FTM[64], desde o início de suas operações em 2006, foram interrogados mais de 77.000 navios e enviadas mais de 9.100 embarcações às autoridades libanesas. Além disso, segundo Almeida (2017), a FTM também exerce atividades de caráter humanitário, como operações de busca e salvamento, tarefa diretamente relacionada à proteção de civis.

De maneira a realizar essas atividades, a atual composição da FTM consiste em sete unidades navais: uma do Brasil (o navio-capitânia), duas de Bangladesh, uma da Alemanha, uma da Grécia, uma da Indonésia e uma da Turquia, como aludido no capítulo anterior. De acordo com Kerr (2015), além dos seis países que contribuem atualmente com meios navais, outros nove já contribuíram com navios para a FTM: Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Itália, Noruega e Suécia.

Ademais de participar com um oficial-general no comando FTM, militares do Estado-Maior, um navio e militares tripulantes do mesmo, três oficiais brasileiros exercem a função de *staff officer*, apoiando a comunicação e a coordenação entre as atividades da FTM em mar e as atribuições da UNIFIL em terra (ALVES, 2015). Um militar brasileiro chefia a Seção de Operações Marítimas (MAROPS, sigla em inglês para *Maritime Operations Branch*). Segundo Alves:

> A Seção MAROPS é composta por integrantes das Marinhas do Brasil, da Alemanha e da Turquia que se reúnem diariamente, no Centro de Operações Navais (*Naval Operations Center* – NOC), com propósito de fornecer informações necessárias para atualizar o Comandante da UNIFIL nas reuniões diárias, denominadas "*Force Commander Morning Update*", sobre as operações da FTM em curso. (ALVES, 2015, p. 22)

De acordo com o Almirante Luiz Henrique Caroli[65], o início da participação brasileira foi difícil, uma vez que o comando anterior da Itália havia se retirado seis meses antes, levando todos os documentos. Assim, a liderança brasileira teve que reativar toda a estrutura

64 Informação disponível em https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force, acesso em 19 Jun. 2018.

65 Entrevista concedida a Albert Zaki Hyar, transcrita em sua monografia para a Escola Superior de Guerra, "O Papel do Brasil na UNIFIL", 2015.

de comando deixada pelos países da OTAN e reescrever normas operacionais específicas para a ONU. O Almirante destaca que foi necessário criar um senso de unidade entre o comando e os demais componentes navais dos outros países integrantes da FTM, uma vez que antes os navios atuavam individualmente. Também foram adquiridos novos sistemas de comunicação, de maneira que os navios trafegassem e se comunicassem de forma segura na AMO. Além disso, a liderança de um grupo de diferentes nacionalidades, culturas e doutrinas operacionais foi um desafio a mais para o comando. Apesar dessas dificuldades iniciais, a superação desses desafios é confirmada pelos quase oito anos em que o Brasil está à frente da FTM, garantindo estabilidade e coerência no plano de operações da Força.

O treinamento dos militares para a participação em missões de paz é responsabilidade do próprio país, como esclarece a última edição do Manual de Operações de Paz do Ministério da Defesa de 2013[66]. Em 2005, foi criado pelo Exército Brasileiro o Centro de Instruções de Operações de Paz (CI Op Paz), com sede no Rio de Janeiro, para preparar os militares do Exército a serem empregados na MINUSTAH. Em 2010, viu-se a necessidade de o Centro abranger as três Forças Armadas, então o CI Op Paz foi renomeado como Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), conforme solicitação do Ministério da Defesa[67].

O CCOPAB realiza o Estágio de Preparação para Comandantes e Oficialidade da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (EPCO FTM-UNIFIL), no qual os militares do Comando, do Estado-Maior da FTM e os *staff officers* recebem treinamento dividido em duas etapas: um treinamento padrão da ONU sobre a situação geopolítica da região e sobre as relações bilaterais entre Brasil e Líbano; e instruções de caráter mais específico, nas quais militares que participaram da operação em anos anteriores são convidados para palestrar sobre suas experiências frente aos seus respectivos cargos.

Já o treinamento para a tripulação embarcada no navio-capitânia é realizado na Escola de Operações de Paz de Caráter Naval localizada no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC) na Ilha do Governador, Rio de Janeiro. Destacam-se as instruções de atividades como a dos Grupos de Visita e Inspeção e Guarnição de Presa (GVI/GP) realizadas

[66] Documento disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf, acesso em 21 Jun. 2018.

67 Informação disponível em http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/noticias-do-centro/145-2017/916-ccopab-comemora-a-criacao-do-centro-de-instrucao-de-operacoes-de-paz, acesso em 20 Jun. 2018.

por Fuzileiros Navais brasileiros que participam da FTM. As atividades de GVI/GP são muito utilizadas nas MIO para a verificação das cargas das embarcações abordadas.[68] Em trabalho de campo realizado por essa autora nessa unidade militar, pode ser vista alguma dessas atividades.

Como dito anteriormente, o Congresso Brasileiro autorizou o envio de um navio brasileiro para servir como navio-capitânia da FTM. O Brasil precisava não somente exercer o comando da Força, como também prover meios operacionais nacionais para ampliar o valor de sua participação (ALMEIDA, 2017). O primeiro navio brasileiro a exercer a função de navio-capitânia da FTM foi a Fragata "União" (F-45). Desde então, os navios brasileiros se revezam de seis em seis meses na função, como comprova a seguinte tabela com as passagens de comando entre os navios-capitânia brasileiros de 2011 a 2018.

Tabela 2. Passagens de comando entre navios brasileiros (2011-2018)

Mês/Ano	Passa comando	Assume comando
Nov/2011		Fragata "União" (F-45)
Abr/2012	Fragata "União" (F-45)	Fragata "Liberal" (F-43)
Jan/2013	Fragata "Liberal" (F-43)	Fragata "Constituição" (F-42)
Jul/2013	Fragata "Constituição" (F-42)	Fragata "União" (F-45)
Jan/2014	Fragata "União" (F-45)	Fragata "Liberal" (F-43)
Ago/2014	Fragata "Liberal" (F-43)	Fragata "Constituição" (F-42)
Mai/2015	Fragata "Constituição" (F-42)	Navio-Patrulha Oceânico "Apa" (P-121)

[68] Segundo notícia da Marinha do Brasil, as principais instruções são: atividade de Patrulha Naval; noções de Direito Internacional Marítimo; composição de um GVI/GP e seu material; abordagem, inspeção, desembarque e/ou apresamento de um Contato de Interesse; deslocamento armado em dupla; técnicas de inspeção de compartimentos, contêineres e controle da tripulação. Informação disponível em https://www.marinha.mil.br/noticias/escola-de-operacoes-de-paz-de-carater-naval-conduz-instrucoes-sobre-gvigp, acesso em 20 Jun. 2018.

Jun/2015	Navio Patrulha Oceânico “Apa” (P-121)	Fragata “União” (F-45)
Set/2015	Fragata “União” (F-45)	Corveta “Barroso” (V-34)
Mar/2016	Corveta “Barroso” (V-34)	Fragata “Independência” (F-44)
Set/2016	Fragata “Independência” (F-44)	Fragata “Liberal” (F-43)
Mar/2017	Fragata “Liberal” (F-43)	Fragata “União” (F-45)
Set/2017	Fragata “União” (F-45)	Corveta “Barroso” (V-34)
Mar/2018	Corveta “Barroso” (V-34)	Fragata “Independência” (F-44)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos em trabalho de Iniciação Científica da FAPERJ realizado na UFF em 2016 sob orientação do Prof. Dr. Eduardo Heleno dos Santos.

Entrevistas realizadas com militares da Marinha do Brasil[69] apontaram que, devido ao fato de o país contribuir com um navio brasileiro a cada seis meses, o principal desafio relacionado à participação na FTM é de caráter logístico. Apesar de a ONU possuir uma política de reembolso aos países contribuintes de meios operacionais para missões de paz, esse reembolso não equivale ao total de custos subvencionados pelo país – o que não se restringe a uma questão financeira. O exemplo mais concreto desse custo foi a avaria sofrida pela Fragata “União” em uma de suas hélices em 2015, impedindo-a de assumir o comando da FTM em Beirute. Foi necessário enviar um segundo navio para apoiar o conserto levando peças sobressalentes (o Navio-Patrulha Oceânico “Apa”), além de estender o período de operação da fragata “Constituição” que esperava ser substituída pela “União”. De maneira a permitir que a “Constituição” retornasse ao Brasil, o “Apa” assumiu o comando da FTM durante 41 dias até que a “União” pudesse voltar ao Líbano para cumprir sua missão.

Em setembro de 2015, a Corveta “Barroso” ficou encarregada de exercer as funções de navio-capitânia. Durante seu trajeto rumo ao Líbano, o navio realizou importante missão

[69] Entrevistas concedidas por e-mail pelo Almirante Flávio Macedo Brasil em 2016, pelo Almirante Carlos Chagas, pelo Capitão-de-Fragata Campos Câmara, pelo Capitão-Tenente Thiago Caldas e pelo Capitão-Tenente Adriano em 2018. A íntegra das entrevistas consta nos apêndices deste trabalho.

humanitária: o resgate de 220 refugiados à deriva em um bote no Mar Mediterrâneo, dentre eles 37 crianças e 4 bebês. O salvamento conferiu à Corveta “Barroso” a condecoração com a Insígnia da Ordem do Rio Branco, em reconhecimento aos esforços humanitários da tripulação. Na ocasião da cerimônia de imposição da Insígnia, o então Ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira destacou o quanto o gesto humanitário dos tripulantes do navio foi condizente com os próprios princípios da política externa brasileira que se refletem no acolhimento de refugiados atingidos pelos conflitos no Oriente Médio.[70]

Ainda assim, mesmo diante de dificuldades logísticas, Almeida (2017) salienta como isso também pode resultar em benefícios colhidos pela Marinha do Brasil como instituição, pelo setor de defesa brasileiro e pelos militares que têm a oportunidade de participar da FTM:

> A participação na FTM, por outro lado, tem proporcionado valiosos ensinamentos para a MB e o setor de Defesa. Procedimentos doutrinários e táticos foram aperfeiçoados, com base na experiência obtida no Líbano. O desafio logístico de manter a plena capacidade operacional de um navio de guerra, por oito meses afastado de sua base, permitiu aprimorar a coordenação dos diversos órgãos envolvidos, assim como a adoção de soluções inovadoras e eficazes para os problemas encontrados. Os estados-maiores e tripulações dos navios, por sua vez, retornam ao Brasil com rica experiência de tolerância e respeito à diversidade, proporcionada pelo convívio internacional e multicultural. (ALMEIDA, 2017, p. 58)

Nota-se o quanto a participação na UNIFIL corresponde às motivações brasileiras em participar de operações de paz. Como citado na seção anterior, o treinamento das Forças Armadas e a promoção do papel dos militares na sociedade foi categorizado por Uziel (2010) como um dos interesses internos e que o autor posteriormente qualifica como benefícios auferidos pelo país ao participar de operações de paz. Assim, militares brasileiros estão sendo expostos a situações reais no âmbito de uma missão de paz e não somente a exercícios e simulações realizadas em território nacional, garantindo a eles relevante impacto profissional e pessoal.

Abdenur (2016) comenta que a participação na UNIFIL consiste numa oportunidade única para o Brasil expandir suas capacidades de defesa. A Política de Defesa Nacional, a Estratégia de Defesa Nacional e o Livro Branco da Defesa Nacional enfatizam a maior participação em operações de paz como um dos objetivos e metas do setor de defesa

---

70 Informação disponível em http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/11593-discurso-do-ministro-mauro-vieira-por-ocasiao-da-imposicao-da-insignia-da-ordem-do-rio-branco-a-corveta-barroso-beirute-15-de-setembro-de-2015, acesso em 24 Jun. 2018.

brasileiro. A UNIFIL é a única operação de paz que possui um componente naval e a Marinha do Brasil é o beneficiário direto de todas as experiências obtidas através do exercício da liderança da FTM. Entrevistas realizadas com militares da Marinha do Brasil assinalam que o alto grau adestramento obtido pela tripulação brasileira no decurso da missão aprimora as capacidades da Marinha em exercer atividades como a vigilância e controle das águas territoriais, assim como no combate ao contrabando, pirataria e terrorismo nos espaços marítimos sob jurisdição brasileira.

Uziel (2010) também destaca os interesses bilaterais e regionais da política externa brasileira em atuar em operações de paz, dentre eles, o adensamento das relações com o país anfitrião e com os países vizinhos. O relacionamento entre o Brasil e o Líbano, por sua vez, teve impacto direto devido à presença brasileira na UNIFIL. O fluxo de visitas oficiais entre representantes libaneses e brasileiros cresceu consideravelmente, assim como o aprofundamento de relações entre a Marinha do Brasil e a marinha libanesa. Segundo Almeida (2017), desde 2012 a Marinha do Brasil recebe aspirantes libaneses para estudar na Escola Naval; ademais, oficiais libaneses têm a oportunidade de se matricular nos cursos de altos estudos militares como o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) da Escola Superior de Guerra (ESG).

Por tudo isso, nota-se como a participação na UNIFIL contribui para o aumento do capital político brasileiro no Oriente Médio. O Brasil possui uma trajetória consolidada no que tange às operações de paz das Nações Unidas, logo, a decisão de fornecer um contingente brasileiro para exercer a liderança da FTM da UNIFIL demonstra a dimensão do comprometimento brasileiro com os mecanismos multilaterais de promoção da paz e segurança internacionais. Mesmo passando por momentos de crise política e econômica – período que vem se estendendo desde o início do segundo mandato de Dilma Rousseff em 2014, passando pelo impeachment da mesma em 2016 e por uma modificação brusca nas políticas externa e de defesa realizadas pela gestão que a sucedeu – a participação brasileira na UNIFIL permaneceu impassível. Isso comprova que a atuação em operações de paz e, especialmente a presença brasileira no Líbano, reforça significativamente as credenciais políticas do Brasil para com o Oriente Médio. Resta saber até quando o Brasil será visto como ator influente, criador de consensos e mediador nas questões relacionadas a essa região e se os governos futuros irão prezar pela continuidade dessa imagem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre sucessos e fracassos, desde 1948 fala-se sobre operações de paz das Nações Unidas. Setenta anos depois, o presente trabalho pretendeu analisar a participação de um país, o Brasil, na Força Interina das Nações Unidas no Líbano, a UNIFIL. A importância de contribuir com militares para operações de paz da ONU reflete-se nos mais diversos setores do aparato estatal brasileiro, em especial no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério da Defesa, responsáveis pela condução da política externa e de defesa do Brasil. Estabelecida em 1978, a UNIFIL, desde 2006, conta com uma Força-Tarefa Marítima (FTM) que atua em águas internacionais e nas águas territoriais do Líbano, se tornando a primeira e única operação de paz a possuir um componente naval vinculado às suas atividades. Desde 2011, o Brasil comanda a FTM através de um Almirante da Marinha do Brasil, além de fornecer um navio de guerra tripulado para desempenhar as funções de navio-capitânia da Força e coordenar as atividades realizadas pela mesma.

Dessa maneira, este trabalho concentrou-se em aliar o direcionamento da política externa brasileira de buscar um papel mais protagonista no Sistema Internacional – através do empreendimento de uma política externa "ativa e altiva" – à participação em uma operação de paz com lugar no Oriente Médio. Assim, a pergunta de pesquisa deste trabalho consistiu em determinar em que medida a participação brasileira na UNIFIL contribui para aumentar o poder político do Brasil como mediador da paz no Oriente Médio. A hipótese inicial da pesquisa se baseou na ideia de que participar com um comandante, um contingente de militares e um navio de guerra da Força-Tarefa Marítima reforça as credenciais brasileiras de ator relevante no Oriente Médio, contribuindo para a construção de um papel de mediador no processo de paz da região, em especial no conflito entre Líbano e Israel, países com os quais o Brasil mantém boas relações bilaterais. Dessa maneira, as variáveis independente e dependente são, respectivamente, a UNIFIL e a participação brasileira nessa operação. A metodologia empregada durante a pesquisa teve caráter qualitativo e fundamentou-se na revisão de bibliografia especializada no tema, na análise de documentos das instituições e organizações relacionadas e na realização de entrevistas com militares da Marinha do Brasil.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho se dividiu em cinco seções: introdução, três capítulos de desenvolvimento e estas considerações finais. No primeiro capítulo, buscou-se analisar a dinâmica evolutiva das operações de paz das Nações Unidas e sua institucionalização no contexto onusiano. Para tanto, foi utilizada a divisão geracional feita por Bellamy (2010), Kenkel (2013) e Bigatão (2013), em que são identificadas cinco gerações de operações de paz, analisadas uma a uma no capítulo: as operações de paz tradicionais, as

multidimensionais, as de operações de *peace-enforcement*, as operações de *peacebuilding* e os modelos híbridos.

As operações de paz são um mecanismo de segurança coletiva *ad hoc* da Carta das Nações Unidas e seus fundamentos legais estão contidos nos capítulos VI, VII e VIII. O capítulo VI discorre sobre os meios pacíficos de solução de controvérsias, sem emprego de meios de força; já o capítulo VII, autoriza o uso da força em operações de paz cujos mandatos estão ligados a esse capítulo. Em 1992, o seminal documento *"Uma Agenda para Paz"* de autoria do então Secretário-Geral Boutros-Ghali, normatizou as iniciativas da ONU em prol da paz em cinco categorias: diplomacia preventiva, promoção da paz, manutenção da paz (*peacekeeping*), imposição da paz (*peace-enforcement*) e consolidação da paz (*peacebuilding*). A discussão sobre o uso e não-uso da força em operações de paz, abriu espaço para o debate sobre os conceitos de soberania e Responsabilidade de Proteger (R2P), especialmente no que tange às operações de paz de *peace-enforcement*. Compreender o *modus operandi* das operações de paz se configurou em etapa importante da pesquisa, permitindo que ela seguisse para a investigação de uma operação de paz específica: a UNIFIL.

O segundo capítulo teve como principais objetivos revisar o contexto de instabilidade do Líbano, as razões para o estabelecimento de um a operação de paz no sul do país em 1978 e o andamento das atividades da mesma até o ano de 2006, quando sofreu grandes mudanças em seu mandato. A Guerra Civil Libanesa, ocorrida entre 1975 e 1990, foi largamente motivada por questões políticas ligadas à divisão confessional vigente no país. Em um cenário já bastante adverso, somou-se a isso a chegada ao Líbano de muitos imigrantes palestinos, suscitando o fortalecimento da Organização para Libertação da Palestina no País dos Cedros. A OLP passou a atacar Israel a partir da fronteira sul do Líbano, o que deu margem para a primeira invasão israelense no Líbano: a Operação Litani, levada a cabo em 1978. Diante de tal agressão, o Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou o estabelecimento da UNIFIL, para garantir um cessar-fogo imediato e a retirada das tropas israelenses do território libanês.

Como a permanência das Forças de Defesa de Israel no Líbano durou vinte e dois anos, a UNIFIL foi renovada periodicamente a fim de evitar maiores conflitos entre os dois países. Em 1982, o movimento xiita Hezbollah foi criado com o objetivo de expulsar os israelenses do Líbano e melhorar a qualidade de vida da população xiita prejudicada pela presença israelense. Em 2006, ataques entre o Hezbollah e Israel provocaram a Guerra de 2006, que durou 34 dias e devastou a infraestrutura libanesa. O CSNU aprovou, por sua vez, a Resolução 1701 alterando significativamente o mandato da UNIFIL em número de tropas e

escopo de operações. A UNIFIL se tornou uma operação de paz mais robusta com o objetivo de recuperar a estabilidade perdida no sul do Líbano. Devido ao bloqueio naval perpetrado por Israel na costa libanesa, o Primeiro-Ministro libanês Fouad Siniora solicitou ao então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, a criação de uma Força-Tarefa Marítima a fim de garantir a segurança das águas territoriais libanesas, evitar a entrada de armamentos e material ilegal e auxiliar no treinamento da marinha libanesa para que esta pudesse realizar a defesa da costa libanesa após o fim da UNIFIL. Primeiramente comandada por uma sequência de países da OTAN, a partir de 2011 o comando da FTM passou a ser brasileiro, objeto principal da presente pesquisa.

Uma vez detalhado o contexto no qual o Brasil assumiu a liderança da FTM, o terceiro capítulo teve por foco analisar a trajetória brasileira de participação em operações de paz, a política externa brasileira para com o Oriente Médio e, por fim, elaborar um balanço da atuação brasileira no Líbano de 2011 a 2018. O Brasil já é um tradicional contribuinte de tropas para operações de paz; buscou-se verificar os interesses brasileiros em colaborar com tais missões a partir da visão de três autores: Hamann (2016), Nasser (2012) e Uziel (2010). Os três autores convergem na ideia de que a participação brasileira em operações de paz é fundamental para a projeção de poder do Brasil no Sistema Internacional e no Sistema ONU, contribuindo para interesses subsidiários a isso como a candidatura a um assento permanente no CSNU, a consolidação do comprometimento com o multilateralismo, a solidariedade com países imersos em conflitos e a condução de relações mais próximas com esses países e seus vizinhos. Além disso, o treinamento das Forças Armadas e a promoção do papel dos militares na sociedade incrementaram esses interesses.

Com base nisso, fez-se necessário avaliar como a política externa brasileira se direcionou para o Oriente Médio ao longo dos anos. Notou-se que o relacionamento com essa região foi pautado por aproximações e distanciamentos, a depender dos interesses dos governos brasileiros. De acordo com os autores utilizados, Silva e Pilla (2012) e Notari (2017), o Brasil passou a ter uma postura de maior engajamento com o Oriente Médio a partir do governo de Lula da Silva, o que contribuiu para o aumento da influência brasileira na região e a construção de uma imagem de mediador e construtor de consensos. O relacionamento com Israel e com o Líbano ao longo dos anos também se caracterizou por sua coerência, qualificando o Brasil como agente intermediário nas discussões sobre a paz da região, não só em relação ao conflito israelo-libanês, como também no tocante a questão palestina. Assim, quando o comando italiano da FTM terminou, o Brasil foi o país escolhido para liderar a Força, o que demonstra confiança tanto nas credenciais diplomáticas brasileiras,

como nas capacidades operacionais necessárias para o desempenho da função. O Brasil se tornou o país que mais tempo está à frente da FTM e – apesar do considerável desafio logístico de manter um navio de guerra operando em plena capacidade tão longe da costa brasileira – essa experiência tem sido, sobretudo, vantajosa em especial para a Marinha do Brasil e seus militares. Entrevistas com oficiais da Marinha demonstraram o quanto a participação na UNIFIL colaborou para o aperfeiçoamento da capacidade naval da instituição como um todo e também profissionalmente para os militares desdobrados. A experiência de coordenar há oito anos uma Força multinacional, multicultural e com diferentes doutrinas operacionais em contextos reais de atuação, sem dúvida, expandiu as perspectivas de emprego dos meios de força brasileiros em outras operações de paz.

As possibilidades de pesquisas que partem desse trabalho são inúmeras. É pertinente pesquisar como os órgãos de decisão brasileiros debateram entre si o envio de militares para o Líbano e a respectiva influência da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa nesse processo. Como a presença da Marinha do Brasil no Líbano é um exemplo bem sucedido de emprego dos meios operacionais brasileiros em operações de paz, pode-se comparar esta experiência com outros casos de participação ativa do Brasil, bem como comparar com casos em que se optou por não contribuir militarmente para uma missão de paz. Ademais, podem-se analisar atuações de outros países na UNIFIL que não o Brasil, a exemplo da Indonésia, país que mais contribui com tropas para a missão.

Devido à grande atenção dada pela comunidade acadêmica à participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), voltar os olhos para outra operação de paz com contribuição significativa do Brasil contribui para diversificar a literatura sobre o engajamento brasileiro em operações de paz. O principal resultado obtido na elaboração do trabalho consiste na comprovação de que a atuação brasileira na UNIFIL é consoante com o esforço da política externa em colocar o Brasil como ator protagonista no Sistema Internacional e Sistema ONU. Além disso, a renovação da liderança brasileira na FTM ano a ano confirma que o país assumiu posição relevante como figura mediadora, coerente e imparcial para lidar com as vicissitudes intrínsecas ao Oriente Médio. Como dito no capítulo final, resta saber até quando os tomadores de decisão brasileiros irão sustentar o legado que o país vem construindo durante todos esses anos.

REFERÊNCIAS

Livros e Capítulos de Livros:

ALMEIDA, Claudio Henrique Mello de. A Participação Brasileira na UNIFIL: Contribuição para as Relações Brasil-Líbano. In: SCHERER, Ligia Maria; GOULART, Felipe Haddock Lobo; VELOSO, Pedro Augusto Franco (Org.). **Brasil-Líbano:** Legado e Futuro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. p. 35-77.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha.** São Paulo: Benvirá, 2015. 520 p.

BELLAMY, Alex J. **Responsibility to Protect:** The Global Effort to End Mass Attrocities. Cambridge: Polity Press, 2009.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. **Understanding Peacekeeping.** Cambridge: Polity, 2010. 447 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2002.

LAGARDE, Dominique. As Guerras do Líbano: (1975-1990 e 2006). In: HECHT, Emmanuel; SERVENT, Pierre. **O Século de Sangue:** 1914 - 2014 - As vinte guerras que mudaram o mundo. São Paulo: Contexto, 2015.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. A Guerra de 2006. In: SCHERER, Ligia Maria; GOULART, Felipe Haddock Lobo; VELOSO, Pedro Augusto Franco (Org.). **Brasil-Líbano:** Legado e Futuro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. p. 93-119.

MARCONDES, Danilo. A politica externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene de (Org.). **"Nunca antes na história desse país"...?:** Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. p. 100-115.

MARUN, Carlos. A Comunidade Libanesa na Política Brasileira e as Relações Brasil-Líbano. In: SCHERER, Ligia Maria; GOULART, Felipe Haddock Lobo; VELOSO, Pedro Augusto Franco (Org.). **Brasil-Líbano:** Legado e Futuro. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017. p. 79-92.

MILANI, Carlos R. S. et al. **Atlas da Política Externa Brasileira.** Rio de Janeiro: Eduerj, 2014. 150 p.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na Estratégia Diplomática de Participação Brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado:** Entre a Tradição e a Inovação. Brasília: Ipea, 2012. Cap. 8. p. 213-241.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 244 p.

Dissertações de Mestrado e Monografias:

ALBUQUERQUE, Marianna. **O Brasil no Conselho de Segurança:** Votações em Resoluções de Capítulo VII (1993-2011). 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ALVES, Gisele dos Santos. **Participação das Forças Armadas Brasileiras em Operações de Paz:** A participação da Marinha do Brasil na Força Interina das Nações Unidas para o Líbano e os consequentes benefícios em política externa para o país. 2015. 46 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

HYAR, Albert Zaki. **O Papel do Brasil na UNIFIL**. 2015. 65 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

KERR, Gilberto Santos. **A Participação da Marinha do Brasil na Missão de Paz da ONU no Líbano:** Implicações Político-Estratégicas. 2015. 76 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Política e Estratégia Marítimas, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2015.

MAALOUF, Ramez Philippe. **Geoestratégias em Confronto no Líbano em Guerra (1975-1990).** 2011. 321 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTOS, Deijenane Gomes dos. **O Oriente Médio na Política Externa do Governo Lula (2003-2010).** 2015. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

Artigos em periódicos:

ABDENUR, Adriana Erthal. Rising powers in stormy seas: Brazil and the UNIFIL maritime task force. **International Peacekeeping**, [s.l.], v. 23, n. 3, p.389-415, 16 mar. 2016.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional,** Brasília, v. , n. 53, p.214-240, nov. 2010.

BERTAZZO, Juliana. Brazilian Foreign Policy and Force Projection. **The Rusi Journal**, [s.l.], v. 157, n. 4, p.12-18, ago. 2012.

BIEZUS, Devlin Tavares; TRAUMANN, Andrew Patrick. Terra dos Cedros Cerceada: as Interferências Sírio-Israelenses na Política Libanesa. **Revista Litteris**, Af, v. 20, n. 1, p.1-27, jan. 2018. Semestral.

BIGATÃO, Juliana. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais. **Arquivo Ana Lagoa do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos**, São Carlos, p.1-14, 2013.

Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana P Bigatao 13-08-07.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2017.

CID, Mauro. A estratégia brasileira no Oriente Médio: Uma visão histórica no século XX. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 14, p.39-53, abr. 2017.

HAMANN, Eduarda Passarelli. A Força de uma Trajetória: O Brasil e as Operações da ONU (1947-2015). **Military Review**: Revista Profissional do Exército dos EUA, Fort Leavenworth, v. 4, n. 71, p.47-62, jul. 2016.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 56, n. 1, p.122-143, 2013. FapUNIFESP (SciELO).

KENKEL, Kai Michael. O Dilema Interno da Soberania: A Evolução das Normas de Intervenção. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado:** Entre a Tradição e a Inovação. Brasília: Ipea, 2012. Cap. 1. p. 19-47.

MAKDISI, Karim. Constructing Security Council Resolution 1701 for Lebanon in the Shadow of the 'War on Terror'. **International Peacekeeping**, [s.l.], v. 18, n. 1, p.4-20, fev. 2011.

NOTARI, Maria Helena de Aguiar. Os Papéis Projetados pela Política Externa Brasileira para o Oriente Médio durante os Governos Lula (2003-2010). **Revista Tempo do Mundo,** Brasília, v. 3, n. 1, p.257-282, jan. 2017.

SANTOS, Norma Breda dos. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. **História (São Paulo),** [s.l.], v. 33, n. 2, p.189-216, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO).

SILVA, André Luiz Reis da; PILLA, Bruno. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, v. , n. 51, p.111-133, jan. 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.273-235, jul. 2007.

Documentos:

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_______. Congresso. Senado. Decreto Legislativo nº 741, de 10 de dezembro de 2010. **Exposição de Motivos**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-741-10-dezembro-2010-609650-exposicaodemotivos-145083-pl.html>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_______. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

_______. **Livro Branco da Defesa Nacional.** Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

_______. **Política Nacional de Defesa.** Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

CARTA DE SÃO FRANCISCO (1945). Disponível em: http://www.un.org/en/documents/charter/. Acesso em: 7 dez. 2017.

GHALI, Boutros Boutros (1992). An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary--General. United Nations Document A/47/277-S/24111.

ICISS – INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <http:responsabilitytopreject.org/icissreport.pdf>.

Documentos em páginas eletrônicas:

SILVA, Leonardo Soares Quirino da. **Líbano 2006: a guerra dos 30 dias?** 2006. Disponível em: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/historia/0030.html>. Acesso em: 09 fev. 2018.

UN MISSIONS. **UNIFIL Background.** 2018. Disponível em: <https://unifil.unmissions.org/unifil-background>. Acesso em: 23 mar. 2018.

APÊNDICE – ENTREVISTAS COM MILITARES DA MARINHA DO BRASIL

As entrevistas aqui reunidas não refletem as considerações oficiais da Marinha do Brasil. As respostas dadas pelos entrevistados são oriundas de suas experiências pessoais e profissionais relacionadas à participação na FTM da UNIFIL.

Entrevista realizada em 2016 com o Contra-Almirante Flávio Macedo Brasil (comandante da FTM em 2015)

P: Qual a importância dessa Operação para a Marinha? Quais vantagens e desvantagens para a instituição?

R: Por ser uma missão de características únicas e pelo fato de que nosso país a lidera, entendo que ela tem grande importância para a Marinha do Brasil (MB).

P: Quais os principais desafios para a Marinha do Brasil em cumprir essa Operação de Paz?

R: Sem dúvidas o maior desafio é logístico. O esforço de manter um navio operando em condições de alta disponibilidade em local tão longe das nossas bases de apoio é uma empreitada com custos altos em toda ordem de recursos.

P: Como V. Exª descreve o período em que esteve a frente da FTM, em constante contato com oficiais de diversos países e sob a vigência da ONU?

R: Uma fantástica oportunidade de aprendizado e de crescimento tanto profissional quanto pessoal.

P: De que maneira a operação afeta o controle da Amazônia Azul? Há conhecimentos adquiridos no Líbano que são reaproveitados em território brasileiro?

R: O impacto de nossa participação na UNIFIL sobre as nossas tarefas e responsabilidades afetas à Amazônia Azul estão diretamente relacionadas ao fato de que há uma diminuição de meios disponíveis para a tarefa em nossas águas jurisdicionais. A natureza da tarefa principal executada no Líbano, Operações de Interdição Marítima, propicia a manutenção de um alto grau de adestramento de nossas tripulações para estas tarefas, essenciais na vigilância de espaços marítimos, liberdade de navegação, e controle de áreas marítimas, capacidades extremamente importantes no combate aos ilícitos do tipo contrabando, pirataria e terrorismo em nossas águas jurisdicionais.

P: Como esse tipo de missão interfere na preparação dos jovens militares, sejam da tripulação, sejam aqueles que ainda estão nas escolas de formação?

R: Todas as missões da ONU tem caráter temporário e, portanto, nossos currículos não dedicam parcela significativa para formar nossos militares especificamente para este tipo de missão, entretanto com a continuidade de nossa participação, que completará seis anos em fevereiro de 2017, cada vez mais as lições aprendidas pelos militares que dela participam da missão vem permeando a instituição e culminam conformando a preparação das tripulações e contingentes designados. Os jovens militares tem procurado obter as qualificações extracurriculares necessárias, língua estrangeira e habilidades operativas específicas, para estarem em condições de participar da missão, significando um ganho indireto pessoal e institucional.

P: O que a operação representa em termos qualitativos para a tripulação do navio e para os militares que servem em terra no Quartel-General da UNIFIL em Naqoura?

R: Os militares que participam da missão como "tropa" são remunerados pelos próprios países. No nosso caso há legislação específica que regula a remuneração de militares participando de missões de paz. Neste caso os salários sofrem o acréscimo de uma ajuda de custo paga em moeda estrangeira, que visa oferecer condições ao militar de viver condignamente durante o período da missão. Já aqueles militares que são recrutados para trabalhar dentro da estrutura da ONU, fazendo parte dos estados-maiores ou na condição de observadores percebem sua remuneração totalmente em moeda estrangeira, regidos por outra legislação, além de receberem ajuda de custo da própria ONU.

P: Qual o desgaste dos navios que servem como navio-capitânia da FTM? Por estarem muitos meses em missão, isso interfere na durabilidade do navio? O que um possível desgaste significaria para a esquadra da Marinha?

R: Sem dúvidas a participação na missão impõe um maior desgaste aos navios que dela participam, diminuindo suas vidas úteis marginalmente. O término da vida útil de um navio pressupõe a sua substituição, onerando a nação.

P: Houve repasse de novos materiais e suprimentos para os navios da FTM? A missão trouxe incentivos para a modernização da Força?

R: Sim os navios recebem recursos extra especificamente para a preparação e participação na missão o que acaba por trazer benefícios quando comparados com navios que ainda não tiveram essa oportunidade. O contato com outras Marinhas enquanto na missão apresenta novos parâmetros para a modernização e atualização de nossos navios.

P: O Oriente Médio tem vivido anos difíceis, especialmente diante da crise na Síria e do terrorismo perpetrado pelo Estado Islâmico. Esse contexto de intranquilidade na região afetava as operações realizadas pela FTM e pela UNIFIL em geral? Houve momentos perigosos ou de tensão durante seu comando?

R: Sim. A frágil estabilidade do Líbano, associada à grande estabilidade regional trazem reflexos e impactos diretos à missão demandando constante atualização e consciência situacional visando a bem desempenhar as tarefas e não expor, desnecessariamente, os navios e tripulações envolvidas. Houve uma diversidade de momentos de tensão em diferentes níveis e áreas, que demandaram grande conhecimento da missão, suas regras e documentos condicionantes e altas dose de liderança firme e "*brazilian soft power*".

Entrevista realizada em 2018 com o Contra-Almirante (Fuzileiro Naval) Carlos Chagas (Comandante do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo)

P: Qual a importância dessa operação para a Marinha? Quais vantagens e desvantagens para a instituição?

R: A FTM da UNIFIL é a primeira Força Naval Multinacional empregada no contexto das Missões de Paz e representa a evolução da doutrina de "*Peacekeeping Operations*", que até 2006 só focava o emprego de tropas terrestres. O primeiro navio da Marinha do Brasil foi a Fragata União que desempenhou o papel de navio capitânia da FTM. A capacidade profissional dos militares brasileiros na Missão tem sido fundamental para o bom desempenho da Força nestes últimos anos. As estatísticas apontam para uma significativa melhora no aumento do controle do tráfego marítimo no litoral libanês. Inicialmente, em decorrência da não existência de navio capitânia brasileiro na FTM, o Comando era exercido de terra, de um escritório dentro do QG da UNIFIL, na cidade de Naquora, no sul do Líbano, onde o Contra-Almirante Luiz Henrique Caroli, com seu Estado-Maior, formado por quatorze oficiais e praças de vários países, exercia o Comando da Força. O fato de o contingente brasileiro ter, inicialmente, operado de terra, aumentou a interação dos brasileiros com a população local e serviu para confirmar, não só sua capacidade de interagir socialmente em um ambiente

multinacional, mas também o prestígio de nossa bandeira junto ao povo libanês, que trata o brasileiro como cidadão local, com muita cortesia e respeito. Após a chegada da Fragata União, em outubro de 2011, o Comando da Força passou a ser exercido do mar, tendo o Comandante da FTM e seu Estado-Maior embarcado no navio brasileiro. O envio da fragata brasileira para compor a FTM foi de suma importância para o Brasil pelo fato de contribuir para a projeção do país no cenário internacional e, também, por reafirmar a capacidade da Marinha do Brasil em manter um navio, em plenas condições de operação, em um Teatro de Operações Marítimo tão distante de nossas águas jurisdicionais.

O navio que é escalado para participar da operação UNIFIL inicia a sua preparação com pelos menos seis meses de antecedência e cumpre várias etapas de adestramentos e exercícios, na Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav) e no Centro de Adestramento Almirante Marques de Leão (CAAML), de forma que a sua tripulação alcance o adestramento necessário para exercer suas funções com sucesso na missão de paz. Dessa forma, esse intenso período de qualificação permite ao navio alcançar um excelente nível de desempenho operacional, sendo portanto um ponto positivo. Outro fator de relevância é a absorção de novos conhecimentos e doutrinas durante o período da operação na costa do Líbano, onde são realizados diversos exercícios operativos com navios de outras Marinhas.

Não são vislumbrados pontos negativos em se participar dessa operação.

P: Quais os principais desafios para a Marinha do Brasil em cumprir essa operação de paz?

R: A Área de Operações Marítimas (*Area of Maritime Operation* - AMO) da FTM está localizada em um quadrilátero de aproximadamente 100 x 43 milhas náuticas, que compreende não só todo o mar territorial do Líbano (12 milhas náuticas), mas também uma parcela adjacente do Alto Mar (cerca de 36 milhas náuticas). A média diária de navios esperados para entrada no Líbano é de trinta navios, sendo que grande parte destina-se ao porto de Beirute. Os portos de Trípoli e Sidon também recebem parte do tráfego marítimo, mas em menor escala que Beirute. Assim, o tráfego marítimo do Líbano é realizado pelos três principais corredores e os navios da FTM, quando em patrulha em suas respectivas zonas, procuram controlar a entrada e saída de navios mercantes pelos corredores principais, evitando assim a navegação de mercantes ao longo da costa, dentro do Mar Territorial. Até

fevereiro de 2012, a FTM havia interrogado 42.932 navios e solicitado à Força Naval Libanesa a realização de 1.751 inspeções.

As Nações Unidas e a sociedade libanesa reconhecem o Brasil como o líder da operação e inspiram credibilidade e confiança no trabalho realizado pela Marinha do Brasil. Não bastaria que o Brasil recebesse apenas o cargo de comandante da FTM da ONU sem que o país assistido o reconhecesse de fato, dessa forma a manutenção e o fortalecimento dessa diplomacia para exercer a autoridade de Comando da única missão de paz de caráter marítimo da ONU, a UNIFIL, é um grande desafio para a Marinha do Brasil.

Outro ponto a ser destacado como um desafio para a Marinha é a questão logística, ou seja, todo o suporte necessário para se manter um meio operativo atuando por um longo período (o tempo de deslocamento para ir e voltar acrescido do tempo da comissão costuma ser de 9 meses) em uma região afastada e complexa.

P: Há conhecimentos adquiridos no Líbano que são reaproveitados em território brasileiro?

R: Os conhecimentos obtidos, decorrentes da participação da Marinha do Brasil na operação UNIFIL, estão trazendo uma renovação em procedimentos. Dessa forma, estão sendo verificadas mudanças e aperfeiçoamentos na condução da manutenção preventiva, na sistemática de fornecimento de sobressalentes em áreas afastadas da sede, na elaboração e adoção de regras de comportamento operativo, nas comunicações, nos procedimentos de defesa contra ameaças assimétricas, etc.

P: O que a operação representa em termos qualitativos para a tripulação do navio e para os militares que servem em terra no Quartel-General da UNIFIL em Naqoura?

R: Para a tripulação do navio o ganho ao se participar da operação UNIFIL é incomensurável, principalmente por contribuírem de forma direta para a manutenção da paz em uma região historicamente conflituosa. A experiência adquirida junto ao Estado-Maior em terra na interação com militares de outros países também é única e significa uma outra forma de se aprimorar conhecimentos e procedimentos.

P: O Oriente Médio tem vivido anos difíceis, especialmente diante da crise na Síria e do terrorismo perpetrado pelo Estado Islâmico. Esse contexto de intranquilidade na região afetava as operações realizadas pela FTM e pela UNIFIL em geral? Houve momentos perigosos ou de tensão durante a operação?

R: O surgimento do Estado Islâmico (EI) naquela região acabou por tirar o foco da tensão existente entre o Hezbollah e Israel, pois toda comunidade local concentrou seus esforços para impedir a expansão do domínio do EI na região. Nesse contexto, o seu surgimento não afetou diretamente as operações conduzidas pela FTM na costa libanesa, porém a instabilidade aumentou e a UNIFIL baseada em terra está constantemente em estado de alerta.

Entrevista realizada em 2018 com o Capitão-de-Fragata (Fuzileiro Naval) Campos Câmara (oficial em vias de ser desdobrado na FTM em 2018)

P: Qual a importância dessa operação para a Marinha? Quais vantagens e desvantagens para a instituição?

R: A *Maritime Task Force* da UNIFIL é única operação de paz de caráter naval da ONU, cujo comando é exercido por um Contra-Almirante da Marinha do Brasil o que permite o incremento da projeção internacional do Brasil pela relevância dessa operação no âmbito mundial. Adicionalmente, permite que a Marinha do Brasil desenvolva sua capacidade de realizar operações de interdição marítima, e de controle de área marítima, operando em uma missão real com forcas navais de outros países, notadamente com aqueles pertencentes à OTAN. Cabe mencionar que em termos de recursos humanos e materiais, tal missão permite o desenvolvimento profissional do pessoal da MB e o aperfeiçoamento dos equipamentos e sistemas empregados nas Operações Navais. No tocante a desvantagem, não visualizo nenhuma.

P: Quais os principais desafios para a Marinha do Brasil em cumprir essa operação de paz?

R: No meu ponto de vista, a manutenção de um navio com múltiplos equipamentos e sistemas, e com uma tripulação de 200 militares em um ambiente operacional a 10.500 quilômetros de distância de seu país, exige um **preparo exaustivo e minucioso** além de um **esforço logístico** muito grande para o país. Levando em consideração o tempo que a Marinha do Brasil já esta atuando na missão, é possível perceber que tais desafios têm sido suplantados

e percebidos como oportunidades de desenvolvimento de boas práticas a serem adotadas na solução de problemas.

P: Há conhecimentos adquiridos no Líbano que são reaproveitados em território brasileiro?

R: Conforme mencionado nas perguntas 1 e 2, a missão no Líbano permite que a Marinha do Brasil desenvolva sua doutrina, aperfeiçoe recursos humanos e materiais, conheça métodos e procedimentos táticos diferentes dos empregados pela força nas águas jurisdicionais brasileiras.

P: O que a operação representa em termos qualitativos para a tripulação do navio e para os militares que servem em terra no Quartel-General da UNIFIL em Naqoura?

R: A operação permite o aperfeiçoamento profissional do pessoal da MB que tem a oportunidade de trabalhar inserido em um sistema multinacional, multicultural com conceitos operacionais diferentes, incrementando sua expertise no emprego nas operações navais em um contexto real. Tal expertise, angariada na atuação da MTF, cujo desempenho tem sido elogiado ao longo dos anos, habilita o pessoal da MB a ser empregado em outras operações de paz, seja no preparo de contingentes, como *peacekeeper*, ou como elementos de assessoramento para assuntos relacionados à paz mundial.

P: O Oriente Médio tem vivido anos difíceis, especialmente diante da crise na Síria e do terrorismo perpetrado pelo Estado Islâmico. Esse contexto de intranquilidade na região afeta as operações realizadas pela FTM e pela UNIFIL em geral?

R: Existem bibliografias relacionadas a tal questão, porém prefiro emitir opinião consubstanciada em futuro desdobramento na operação.

Entrevista realizada em 2018 com o Capitão-Tenente (Fuzileiro Naval) Thiago Caldas (membro do Destacamento de Segurança de Fuzileiros Navais do Comando da FTM-UNIFIL em 2016)

P: Qual a importância dessa operação para a Marinha? Quais vantagens e desvantagens para a instituição?

R: Na minha opinião, para a Marinha do Brasil está operação é extremamente valiosa, pois é a única missão sob a égide das Nações Unidas que possui uma Força Tarefa Marítima, mais ainda, comandada por um Almirante brasileiro. Isto ratifica a confiança que a ONU tem na capacidade que um oficial da Marinha do Brasil tem para comandar navios de seis nações distintas, a saber Brasil, Alemanha, Grécia, Turquia, Bangladesh e Indonésia em um Teatro de Operações extremamente complexo, o Oriente Médio, onde recentemente aconteceram ações de Guerra Naval, com o emprego maciço de navios como plataforma de lançamento de ataques com mísseis guiados ao território sírio, país que faz fronteira com o Líbano. Para a Marinha do Brasil as vantagens são muitas, como exemplo cito: ter um navio de guerra com a nossa bandeira em águas internacionais (dissuasão), operar com outras marinhas (ganho de conhecimento operacional e possibilidade de entender o modo de operar de outras forças) e estar no comando da Força Tarefa Marítima aumenta nossa capacidade de sermos ouvidos em discussões na ONU, o que contribui para aumentar a importância estratégica do pais, junto ao Conselho de Segurança.

P: Quais os principais desafios para a Marinha do Brasil em cumprir essa operação de paz?

R: O desafio logístico de manter um navio tão distante de sua sede. Manter um navio de guerra funcionando custa caro e os componentes necessários para as manutenções não são achados em qualquer lugar.

P: Há conhecimentos adquiridos no Líbano que são reaproveitados em território brasileiro?

R: Sem sombra de dúvidas. Cito como exemplo a Doutrina de Reação contra ameaças de atentados provocados por embarcações contendo explosivos. Esta ameaça é latente naquele ambiente operacional, o que alavancou o desenvolvimento de procedimentos que há pelo menos 20 anos já são empregados por marinhas que vivem em ações de guerra, com a Marinha dos Estados Unidos. Tenha certeza de que isto poupará muitas vidas, além de aumentar a nossa mentalidade de segurança, pouco aguçada em nosso país, que, em tese não possui inimigos declarados.

P: O que a operação representa em termos qualitativos para a tripulação do navio e para os militares que servem em terra no Quartel-General da UNIFIL em Naqoura?

R: A valiosíssima oportunidade de operar com militares de diversas Forças Armadas do Mundo. Esta oportunidade é valiosa demais, porque é um terreno de oportunidades para aprendermos procedimentos que podemos adotar em nossa doutrina de emprego. Como exemplo eu cito a tremenda evolução em nosso equipamento como a nossa entrada na MINUSTAH, mudamos tremendamente a nossa equipagem básica de combate em função da participação na missão no Haiti, e no Líbano não está sendo diferente. Particularmente com relação aos Fuzileiros Navais, somos encarregados da Segurança e Proteção do Navio e do Almirante brasileiro, nosso equipamento sofreu diversas mudanças ao começarmos a observar os outros países operando.

P: O Oriente Médio tem vivido anos difíceis, especialmente diante da crise na Síria e do terrorismo perpetrado pelo Estado Islâmico. Esse contexto de intranquilidade na região afetava as operações realizadas pela FTM e pela UNIFIL em geral? Houve momentos perigosos ou de tensão durante a operação?

R: O contexto sempre é levado em consideração, pois corresponde a um dos nossos fatores para tomarmos decisões. Eu vivi um caso que exemplifica muito bem, vamos lá: Estive operando no Líbano entre março e setembro de 2016. Durante o Hamadan, houve uma intensificação de ameaças contra membro da missão e isso gerou um aumento nas nossas precauções, até que em 13 de junho de 2016 houve um atentado a uma agência do Blom Bank em Beirute. Este cenário gerou a suspensão de licenças, os navios de guerra não atracaram no Porto de Beirute, as inspeções nas viaturas ficaram mais rigorosas, na busca de artefatos explosivos, nós passamos a andar equipados com coletes e capacetes balísticos em trajetos pelo território libanês, enfim algumas medidas foram tomadas, mas tudo devidamente determinado pelo Comando da Missão no Líbano.

Entrevista realizada em 2018 com o Capitão-Tenente (Fuzileiro Naval) Adriano (atual Encarregado do Destacamento de Segurança de Fuzileiros Navais do Comando da FTM-UNIFIL)

P: Qual a importância dessa operação para a Marinha? Quais vantagens e desvantagens para a instituição?

R: A UNIFIL é a única missão de paz conduzida pelas Nações Unidas que possui um componente marítimo, a participação do Brasil nessa missão, devido a essa característica única se reveste de importância não só para a Marinha do Brasil, mas para o país em todos os seus campos da expressão do Poder Nacional (Político, Econômico, Psicossocial, Cientifico tecnológico e Militar).

As vantagens são inúmeras:

- Permitir o aprestamento dos meios navais, principalmente no quesito PRONTIDÃO;
- Firmar a posição brasileira no cenário internacional projetando o Brasil além de suas áreas de influência geopolítica;
- Favorecer a interoperabilidade entre as Marinhas de diversas nacionalidades tais como Alemanha, Grécia, Turquia, Indonésia, Bangladesh, etc.
- Levar a paz para regiões que constantemente possuem conflito entre nações.

P: Quais os principais desafios para a Marinha do Brasil em cumprir essa operação de paz?

R: Sem dúvida, o principal desafio é de ordem logística devido a grande depreciação que uma missão dessas impõe aos nossos meios.

P: Há conhecimentos adquiridos no Líbano que são reaproveitados em território brasileiro?

R: Diversos, como já citados em quesitos anteriores o conhecimento de como diversos países operam é de especial valia para nosso País, além do acumulo de expertise nas ações das Nações Unidas. Sem contar com a experiência em operar em com países orientais.

P: O que a operação representa em termos qualitativos para a tripulação do navio e para os militares que servem em terra no Quartel-General da UNIFIL em Naqoura?

R: Essa operação, atendendo ao quesito da PRONTIDÃO e PERMANÊNCIA, favorece o desenvolvimento da capacidade de resiliência de nossos efetivos devido ao longo período de afastamento dos militares de seus familiares e país, além dos mesmos serem submetidos a uma carga de trabalho extenuante. Tanto no mar quanto em terra.

P: O Oriente Médio tem vivido anos difíceis, especialmente diante da crise na Síria e do terrorismo perpetrado pelo Estado Islâmico. Esse contexto de intranquilidade na região

afetava as operações realizadas pela FTM e pela UNIFIL em geral? Houve momentos perigosos ou de tensão durante a operação?

R: Se há uma missão de paz estabelecida pelas Nações Unidas, já pressupomos que as coisas não estão dentro da normalidade. Trabalhamos com níveis de alerta e durante minha experiência, ate o momento desta resposta, não vivi um dia sequer em que tudo estivesse em nível de alerta “verde”, considerado como normal. Apesar de o Líbano estar fora do contexto do presente conflito na Síria, a proximidade fronteiriça e outros aspectos políticos, sociais e culturais sempre trazem tensão para as nossas atividades.